

VERS UN NOUVEAU RÉGIME DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

THÈSE pour le DOCTORAT
(ès-sciences Politiques et Economiques)

sera soutenu le jeudi 10 mars à 2 heures

par

M. J. TRIOUIILLER

M. BERTHELEMY, *président*

MM. BASDEVANT,)
GIDEL,) *agregés*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. Pichon et Durand-Auzias, Administrateurs

LIBRAIRIE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

20, Rue Soufflot (5 arr.)

— 1920 —

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Vers un nouveau régime
des Chemins de fer d'Intérêt Général.**

VERS UN NOUVEAU RÉGIME DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

THÈSE pour le DOCTORAT
(ès-sciences Politiques et Economiques)

sera soutenu le jeudi 10 mars à 2 heures

par

M. J. TRIOILLER



M. BERTHELEMY, *président*

MM. BASDEVANT,) *agrégés*
GIDEL,)

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. Pichon et Durand-Auzias, Administrateurs

LIBRAIRIE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

20, Rue Soufflot (5 arr.)

— 1920 —

PRÉFACE

La guerre, qui vient pendant quatre années d'ensanglanter l'Europe, a profondément désorganisé le mécanisme délicat de notre civilisation.

Un capital immense, lentement accumulé par des générations successives, a été détruit : la discipline sociale est ébranlée, la vie est devenue pour presque tous coûteuse et difficile. Malgré ces conditions défavorables, nous ne pouvons pas reculer devant la double tâche qui s'impose à nous : d'abord relever nos ruines ; ensuite développer la production afin de faire face aux charges écrasantes qui pèsent sur nos finances et donner à la France une prospérité digne de sa victoire.

L'effort que nous allons tenter ne donnera de résultats que si nous disposons d'instruments économiques perfectionnés. Les moyens de transport, en particulier, sont appelés à jouer au cours de cette période de reconstruction un rôle d'une exceptionnelle importance.

Pour que nos campagnes de l'Est dévastées par l'invasion ennemie puissent renaître ; pour que nos mines du Nord puissent se reconstituer, il faut que

chaque jour des trains et des bateaux apportent avec régularité les approvisionnements nécessaires à la vie et au travail dans un pays où toute production locale est anéantie ; pour que nous puissions utiliser complètement la houille blanche de nos montagnes, capable de suppléer en partie au déficit de nos houillères, il faut que la ligne ferrée pénètre jusqu'aux usines qui s'édifient aujourd'hui dans les vallées les plus reculées. Pour que nos champs se couvrent de moissons plus abondantes, il faut que tous nos villages puissent recevoir, dès qu'ils en auront besoin, les potasses d'Alsace ou les phosphates Africains.

Pour que nos industriels et nos commerçants ne reculent pas devant les initiatives hardies, il faut leur donner l'assurance que les matières premières arriveront à temps à l'usine, que les produits vendus parviendront sans retard aux destinataires.

Pour que nous puissions profiter pleinement de notre admirable situation géographique, il faut que le trafic international, un moment désaxé vers l'Est, retrouve la grande route historique de la Manche à la Méditerranée par les plaines du Nord-Ouest et la vallée du Rhône.

Un inventaire rapide nous montre que la France disposait à la veille de la guerre d'environ 770.000 kilomètres de routes, 13.500 de voies navigables, 54.000 de chemins de fer et tramways, dont 40.000 d'intérêt général.

Nos routes, longtemps abandonnées, ont retrouvé grâce à l'essor vigoureux d'une industrie nouvelle et bien française, leur activité d'antan ; toutefois il est certain que, tant en raison de leur entretien délicat que de leur faible capacité, les automobiles ne joueront pendant longtemps encore qu'un rôle auxiliaire.

Le tonnage embarqué sur les péniches qui che-

minent lentement le long de nos rivières et de nos canaux atteint à peu près le cinquième du tonnage transporté par voie ferrée ; mais ce tonnage est constitué par un très petit nombre de catégories de marchandises, les matériaux de construction formant à eux seuls plus du tiers du chiffre total ; de plus, il faut remarquer que le trafic par voie d'eau est concentré presque uniquement dans la région du Nord-Ouest. Tandis que l'Escaut transportait près de 6 millions de tonnes en 1910 entre Cambrai et Etreu, le Rhône n'en voyait passer que 200.000 entre le grand centre industriel lyonnais et les ports de la Méditerranée.

Par la quantité de marchandises qu'ils transportent, leur valeur et leur variété, par leur pénétration dans toutes les régions, les chemins de fer l'emportent donc de beaucoup en importance sur les autres moyens de communication intérieurs ; et l'étude de leur situation actuelle, de leur passé et de leur avenir présente aujourd'hui plus que jamais un intérêt national de premier ordre.

Cette étude peut se concevoir de deux points de vue très différents, quoique étroitement liés entre eux : le point de vue de l'ingénieur et celui du juriste et de l'économiste.

Les chemins de fer représentent une merveilleuse victoire de l'homme sur la Nature — ils sont aussi un organisme social complexe dont il s'agit de déterminer les rapports avec les autres organismes sociaux. Le développement des voies ferrées a modifié si profondément la vie des peuples qu'il ne pouvait pas ne pas introduire des chapitres nouveaux dans toutes les branches de Droit ; mais c'est au point de vue du Droit Public que la question des chemins de fer se

présente sous son aspect juridique le plus étendu et le plus important.

L'Etat, en effet, pourrait-il se désintéresser de leur existence? Il est à peine utile de poser la question. La bonne organisation des transports est la condition même de la prospérité d'une nation moderne : leur défaillance est le début de sa paralysie et de sa mort — la récente histoire de la Russie suffirait à le démontrer — mais cet intérêt peut se manifester par une intervention plus ou moins directe. L'Etat se bornera peut-être à donner à un groupe de particuliers l'autorisation de construire et d'exploiter une ligne, en lui concédant le droit régalien de procéder aux expropriations nécessaires ; mais en le laissant librement déterminer les tracés, rechercher les capitaux, exécuter les travaux, fixer les tarifs et exploiter comme il l'entendra. Il pourra encore s'associer à une société privée en lui accordant des privilèges variables et en lui réclamant en échange d'autres privilèges. Il pourra enfin construire et exploiter lui-même son réseau ferré.

Chacune de ces solutions présente des avantages et des inconvénients que de longues et vives polémiques ont fait valoir depuis longtemps et qu'il est important d'avoir présents à l'esprit au début de tout examen du régime des chemins de fer.

La France a appliqué l'un et l'autre des deux derniers systèmes. Après avoir eu recours presque uniquement au système des Compagnies privilégiées, elle a été amenée, par suite de diverses circonstances, à constituer un important réseau d'Etat.

Nous aurons à rappeler brièvement quelles sont les règles de Droit Public qui ont dominé le développement de ces réseaux.

Cette organisation a été soumise à une rude

épreuve au cours de la tourmente que nous venons de traverser. Comment s'est-elle modifiée sous la pression des événements ? De quelles qualités a-t-elle fait preuve ? Quelles ont été ses faiblesses ? Quel bilan peut-on dresser au moment où nous allons demander à nos réseaux cet effort auquel nous faisons allusion plus haut. Voilà ce que nous chercherons à déterminer ensuite.

Nous serons ainsi amenés à mieux comprendre quelle est la valeur de la réforme, dont l'étude constituera la seconde partie de ce travail, et qui, dans l'esprit de ses auteurs, est destinée à fournir au pays l'instrument puissant et souple nécessaire à sa prospérité.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉVOLUTION DU RÉGIME FRANÇAIS

(1823 - 1920)

CHAPITRE PREMIER

Politique Générale des Chemins de Fer Etatisme et Individualisme

Il est possible de concevoir en théorie qu'une entreprise privée trace et établisse une voie ferrée sans avoir recours à l'intervention de l'Etat. En pratique, une semblable hypothèse est irréalisable. C'est qu'en effet, à moins de s'aligner sur une terre vierge, la voie croiera toujours en quelque point une route, un chemin faisant partie du domaine public. Il faudra donc obtenir de l'Etat l'autorisation de traverser. D'autre part, le constructeur de la voie pourra bien acquérir à l'amiable la plupart des terrains qui lui sont nécessaires ; mais il se trouvera également toujours un propriétaire qui sera résolu à ne pas céder sa parcelle, ou à ne la vendre qu'à un prix prohibitif ; d'où, la nécessité de recourir à l'expropriation ; droit, qui, en vertu de sa nature propre, ne peut être exercé que par l'Etat.

D'autres raisons d'ordre politique, stratégique et économique obligeront également l'Etat à intervenir dans ce domaine.

Au point de vue politique, les chemins de fer servent à maintenir et à resserrer les liens entre les différentes parties de territoire. C'est pourquoi nous voyons tous les Etats nouveaux, nés du Traité de Versailles, qui groupent dans des frontières incertaines des races diverses et souvent ennemies, s'efforcer de constituer un Réseau homogène. Ils suivent instinctivement l'exemple que donnait, au lendemain de la guerre de 1870, M. de Bismarck en rachetant les chemins de fer allemands pour souder définitivement la chaîne dont il venait d'enserrer l'Empire.

Dans un pays comme le nôtre, qui s'est unifié et centralisé au cours de dix siècles d'Histoire, dans un cadre tracé par la Nature, qui est essentiellement caractérisé par l'esprit rationaliste et égalitaire de sa race, il n'eût jamais pu être question de laisser à la fantaisie des initiatives privées, guidées par le seul attrait du gain, le soin de répartir les voies ferrées. Notre Réseau a donc été construit selon un plan d'ensemble que les Pouvoirs publics pouvaient seuls élaborer, de manière à desservir équitablement toutes les régions.

Au point de vue stratégique, les chemins de fer présentent une importance considérable. Ce sont eux qui amènent les hommes et le matériel dans la zone d'opération et l'adversaire qui a le premier concentré ses forces au point où se livrera la bataille principale dispose d'un avantage qui suffit presque à lui assurer la Victoire. Or, notre pays a toujours été menacé sur sa frontière du Nord-Est dans laquelle s'ouvrent de larges brèches qui servent traditionnellement de routes à toutes les invasions barbares. C'est donc pour lui une nécessité inéluctable d'orienter toute sa défense vers ce front, de multiplier les lignes aboutissant dans ces régions et cela, sans souci de l'intérêt économique qu'elles présentent.

Des Compagnies ayant pour but principal de réaliser des bénéfices, ne peuvent s'arrêter à ces considérations. Cette raison eut été à elle seule suffisante pour écarter de notre territoire le système de la complète liberté. Remarquons, en passant, qu'elle ne pouvait avoir d'influence sur l'esprit des Anglais qui sont protégés par la ceinture presque inviolable de leurs mers, ou des Américains que l'immensité de leur territoire et la faiblesse de leurs voisins immédiats suffisent à rassurer.

Au point de vue économique il convient d'observer que l'application du régime de liberté à l'établissement des chemins de fer conduit inévitablement au monopole de fait ; en effet, le nombre de réseaux que peut contenir un pays déterminé est étroitement limité par l'importance des capitaux qu'ils absorbent ; or, l'expérience nous prouve que la concurrence ne peut jouer que si le nombre des concurrents est très grand ; elle s'affaiblit à mesure que leur quantité diminue et à partir d'un certain chiffre elle disparaît inévitablement pour faire place à une entente. Mieux vaut alors un monopole d'Etat ou un monopole privé concédé par l'Etat qui se réserve en échange l'autorité suprême et le contrôle des voies ferrées.

Ces raisons nous expliquent pourquoi en France tout le monde s'est à peu près mis d'accord sur les deux points suivants :

1° L'établissement d'une ligne nouvelle ne peut être décrété que par la loi (Loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation) ;

2° La voie ferrée, ainsi que ses dépendances, fait partie du Domaine Public et appartient à l'Etat. Nous verrons plus tard, en étudiant les Conventions, que les chemins de fer français, dans leur ensemble, appartiennent en fait à la Société formée par l'Etat, qui a fait apport de l'infrastructure, et par des Compagnies

concessionnaires, qui ont fait apport de la superstructure et de matériel roulant.

Nous arrivons maintenant à une autre question qui a soulevé d'innombrables polémiques qui ne semblent pas encore pouvoir s'apaiser. L'Etat doit-il conserver l'exploitation de son réseau ferré ? Ou doit-il la déléguer à des Compagnies privées ?

Ne faisant pas ici œuvre didactique, nous n'exhumerons pas les nombreux arguments invoqués au cours de cette discussion qui n'offrent plus d'intérêt actuel ; mais il est indispensable de rappeler et d'examiner ceux qui reviennent chaque jour sous la plume des publicistes ou des Parlementaires.

Il faut remarquer d'ailleurs que la question n'est plus entière. Au cours de l'Histoire, l'Etat s'est toujours réservé un contrôle sur l'exploitation des chemins de fer au double point de vue de la police et de la sûreté d'une part, de la tarification d'autre part, ceci, alors même qu'il abandonnait l'exploitation des voies ferrées à des Sociétés privées. Il en est ainsi non seulement en France, mais encore dans les deux terres classiques de la liberté : en Angleterre depuis 1844, aux Etats-Unis depuis 1887.

Il ne s'agit donc plus de savoir si l'Etat doit ou non intervenir en matière d'exploitation de chemins de fer, mais de savoir dans quelle mesure il doit intervenir.

Thèse Etatiste. — Cette remarque préliminaire étant faite, voici quels sont les principaux arguments dont se servent le plus habituellement les partisans de l'Etatisme.

1° *Argument politique.* — « Un fait très grave, écrit M. E. Milhaud (1), domine tout le problème des chemins

(1) *Les Fermiers Généraux du rail.* Paris, Grasset, 1920.

de fer. Dans les pays où ce sont les Compagnies privées qui exploitent les réseaux, ces Compagnies, maîtresses d'énormes capitaux, échappent presque complètement au contrôle de la Nation par leur mainmise sur les Pouvoirs publics et sur la Presse. »

Il est curieux d'observer que, dès 1848, Lamartine avait exprimé la même pensée en termes d'ailleurs plus éloquentes : « Non, jamais Gouvernement, jamais Nation, n'aura constitué en dehors d'elle une puissance plus menaçante et plus envahissante que vous n'allez le faire en livrant votre sol, votre administration et cinq ou six milliards à vos Compagnies. »

2° *Arguments financiers.* — Cette puissance des Compagnies est due en grande partie aux bénéfices considérables qu'elles retirent de l'exploitation égoïste d'un Service public. Ne serait-il pas plus juste de réserver ces bénéfices à l'Etat ? Versés au budget général, ils allégeraient la charge de l'impôt. Affectés spécialement au service des chemins de fer, ils permettraient d'améliorer l'exploitation ; mais il est permis d'aller plus loin dans cette voie : L'Etat peut également exploiter les chemins de fer à prix coûtant et même à perte, si les bas tarifs doivent favoriser l'essor de la Richesse Nationale, et, par incidence, augmenter le produit des impôts et des ressources du budget. Le régime d'exploitation privée entraîne au contraire nécessairement la politique des hauts tarifs.

3° *Arguments techniques.* — Au point de vue technique l'Etat, en gérant lui-même ses chemins de fer, peut également se placer au-dessus de ces considérations d'intérêt privé qui pèsent toujours sur l'exploitation par des concessionnaires. « Il peut, comme l'a écrit M. A. Picard (1), avoir constamment les yeux fixés sur l'intérêt

(1) *Traité des chemins de fer.* Paris, 1884.

général, le prendre pour seul guide dans tous ses actes ».

C'est ainsi que l'Etat s'efforcera d'établir une coordination étroite entre toutes ses lignes ferrées ; de relier intimement les chemins de fer et les canaux, tandis que les Compagnies de chemins de fer, voyant des rivaux dans les réseaux voisins ou dans les voies navigables se refusent à toute coopération. De même, la sécurité sur les chemins de fer de l'Etat serait plus grande parce que ce dernier n'hésiterait pas à adopter les appareils de protection les plus coûteux tandis que les Compagnies arrêtées par la préoccupation de ne pas faire de dépenses dont la rémunération ne serait pas immédiate, aiment autant « payer les frais des accidents que les prévenir ».

Pour le même motif, le service serait mieux assuré, les installations plus perfectionnées sur les chemins de fer de l'Etat et l'on cite volontiers à ce propos les remarques faites par les voyageurs qui parcouraient l'Allemagne avant la guerre. Presque tous avaient été frappés par l'aspect monumental des gares et leur méticuleuse propreté ; autant que par le confort et la régularité des trains.

Thèse individualiste. — Les arguments invoqués par les partisans de l'Etatisme ne résistent pas à un examen sérieux.

Reprenons-les successivement :

1° La crainte de voir les Compagnies dominer les Pouvoirs publics ne s'est jamais, en dépit des assurances des écrivains socialistes, matérialisée dans le cours de notre Histoire. On nous affirme qu'au-delà de l'Atlantique, les chemins de fer contrôlent les Législatures, l'Administration et même les Tribunaux. Nous n'avons aucun moyen de vérifier ces assertions, mais il est certain qu'il ne se passe rien de semblable en France. Nous verrons au contraire que toutes les Conventions dont

nous aurons à parler ont été plus avantageuses pour l'Etat que pour les Compagnies ;

2° Les bénéfices que font normalement les Compagnies de chemins de fer, en particulier chez nous, sont beaucoup moins grands qu'on ne se l'imagine généralement.

D'après les calculs faits par M. Allix, la part de capital-actions sur l'ensemble des dépenses des chemins de fer français en 1919 a été de 3,02 %. Si nous déduisons de ce chiffre l'intérêt du capital qu'en tout état de cause l'Etat devrait payer également, le dividende représente 1,97 %. Durant la même année, la part du personnel se montait à 40,93 % et celle que l'Etat prélève par l'impôt à 10,56 %. Il est donc bien exagéré de parler de bénéfices considérables et les économies que réalise la gestion plus strictement financière des Compagnies privées compensent largement les légers profits qu'en retirent les actionnaires.

D'un autre côté, la politique consistant à exploiter à perte, qui eût pu se justifier pendant certaines périodes, est interdite actuellement par la situation budgétaire de tous les Etats du monde. Si, à titre exceptionnel, certains tarifs spéciaux doivent être diminués pour favoriser l'essor d'une industrie particulière, rien n'empêche de trouver, dans le régime de l'exploitation privée, des combinaisons qui permettent cet abaissement, soit par une élévation compensatrice des autres tarifs, soit même à la rigueur, par une subvention du Gouvernement. Enfin, bien souvent, les Compagnies ont elles-mêmes intérêt à abaisser les tarifs parce que la perte qu'elles éprouvent de ce chef peut être largement récupérée par des augmentations de trafic.

3° Les exemples précis qu'on a voulu invoquer en faveur de la supériorité technique des chemins de fer d'Etat ne sont nullement convaincants. On indique que

les accidents sont particulièrement nombreux aux Etats-Unis, c'est exact, mais on ne mentionne pas alors que, dans d'autres pays et notamment en France, les accidents ont été, au contraire, plus nombreux sur les réseaux d'Etat que sur les réseaux exploités par des Compagnies privées.

De même, on fait volontiers l'éloge du service allemand d'avant-guerre, mais on oublie de dire qu'en Italie, pays où les chemins de fer sont également exploités par l'Etat, les gares sont moins bien installées qu'en France, les trains y sont moins réguliers.

Il est juste de reconnaître cependant que les Compagnies exploitent les chemins de fer dans le but principal, sinon exclusif, d'en tirer des bénéfices ; et il est non moins certain qu'un régime idéal serait celui qui les gérerait avec le seul souci de l'intérêt général.

L'exploitation par l'Etat répond-elle à cet idéal ?

Théoriquement : Oui. Pratiquement : Non.

L'Etat n'est, en effet, qu'une entité juridique. Sa manifestation concrète, c'est le Gouvernement. Il y a plusieurs espèces de Gouvernements. En France, nous jouissons d'un régime parlementaire. Peut-on soutenir sérieusement qu'un Gouvernement parlementaire est indifférent aux considérations d'intérêt privé ? Qu'il n'hésitera jamais à s'aliéner le vote et l'esprit de certains députés et sénateurs influents eux-mêmes étroitement prisonniers de leurs électeurs ? Il serait bien téméraire de l'affirmer. Sans doute, le souffle nouveau que la guerre a fait passer sur les âmes, la substitution du scrutin de liste au scrutin d'arrondissement ont-ils introduit dans nos grandes assemblées politiques une mentalité nouvelle plus respectueuse de l'intérêt national. Le danger subsiste pourtant car un état démocratique est, par son essence même, difficilement capable de résister à la pression d'un groupe assez nombreux d'électeurs.

Les actionnaires des Compagnies sont parfois égoïstes mais contre leur égoïsme on voit alors aussitôt se dresser toutes les rancunes et toutes les haines qu'excite toujours le capital. Les cheminots ne sont pas à l'abri de la même faiblesse qui est commune à tous les humains; mais dès qu'ils s'y abandonnent, ils trouvent d'innombrables auxiliaires dans tous ceux qui s'inclinent devant le Nombre et qui sont placés jusque sur les marches du Pouvoir.

Allant au fond des choses, il faut bien se résigner à voir les chemins de fer exploités soit pour les actionnaires, soit pour les cheminots. Il y a quarante ans, les plus dangereux des deux pour l'intérêt général étaient peut-être les premiers; à l'heure actuelle, il est, pour des raisons expérimentales, permis de croire que ce sont les seconds.

Dans un manifeste publié lors de la Grève de mai 1920, la C. G. T. déclarait « Service public, les chemins de fer doivent fonctionner sans égard aux intérêts particuliers ». Nous ne pouvons qu'approuver ces sages paroles, bien que nous éprouvions quelques doutes sur leurs chances de réalisation; mais nous ne les interpréterons pas pratiquement de la même façon que la grande organisation ouvrière. Le maintien des Compagnies dont l'intérêt particulier limite l'intérêt particulier du personnel, contribue à assurer en définitive le triomphe de l'intérêt général.

Ayant ainsi réfuté les principaux arguments en faveur de l'Etatisme, il est permis d'ajouter en faveur des Compagnies deux considérations : l'une d'ordre politique, l'autre d'ordre économique.

1° La division et la répartition des titres font des grandes Compagnies de chemins de fer des organisations véritablement démocratiques. Le capital de nos Compagnies se compose de 2.759.000 actions auxquelles il convient d'ajouter 37.790.000 obligations.

70 % environ de ces titres appartiennent à des petits porteurs, propriétaires de 1 à 10 certificats.

2° Au point de vue économique, l'industrie privée est supérieure à l'industrie étatisée. Ceci ne veut pas dire que tout employé d'une entreprise privée l'emporte en activité sur le fonctionnaire de l'Etat qui serait chargé de la même besogne. « En quoi, les ingénieurs des Compagnies (1)... sont-ils moins entravés, plus nécessairement économes, moins négligents que les ingénieurs de l'Etat... Par quel phénomène le chef de gare d'un chemin de fer concédé serait-il plus attentif, plus ingénieux que le chef de gare d'un chemin de fer de l'Etat ». Bien des théoriciens libéraux ont commis ici une erreur semblable à celle des socialistes qui s'imaginent que le seul fait de « nationaliser » un service suffit à remplir les cœurs de bonne volonté et les cerveaux de lucidité. En réalité, les hommes restent toujours identiques à eux-mêmes quels que soient les maîtres qu'ils servent.

Mais s'il est vrai que la situation de la grande majorité du personnel des Compagnies est identique à celle des agents de l'Etat ; cela n'est pas exact en ce qui concerne le petit noyau de gens qui sont l'âme de l'affaire, qui en assument la direction économique. A égalité de valeur intellectuelle et morale, ils sont plus indépendants que les hauts fonctionnaires de l'Etat parce que le contrôle des Assemblées Générales est infiniment moins rigoureux que celui des Bureaux des Ministères, de la Cour des Comptes ou du Parlement ; plus habitués à prendre des décisions rapides parce qu'ils ne sont pas énervés par les délibérations d'innombrables Commissions, plus capables d'entreprendre des actions de longue haleine parce qu'ils savent qu'ils ne sont pas à la merci d'un caprice politique. C'est pourquoi, dans leur très grande

(1) Berthelemy. — *Traité élémentaire de droit administratif*, édit. 1913, page 656.

majorité, les Compagnies de chemins de fer sont mieux dirigées et mieux administrées que les réseaux d'Etat.

Il nous reste à indiquer un dernier point, qui n'est pas examiné dans les ouvrages classiques ; mais que nous ne pouvons malheureusement pas négliger aujourd'hui.

Il s'agit des conflits possibles entre le Personnel et la Direction des chemins de fer. Qu'on le veuille ou non, un des résultats les plus désastreux de la guerre a été d'exaspérer le sentiment de rivalité de classes.

L'habitude de la violence, le spectacle de fortunes trop rapidement édifiées et trop imprudemment étalées, les brusques variations de prix auxquelles les salaires ne pouvaient s'adapter avec assez de rapidité, le désir de jouir le mieux possible d'une vie dont on venait de sentir toute l'incertitude ont naturellement éveillé ces convoitises qui sommeillent toujours dans l'âme des peuples.

Si le bon sens de la race et la répartition relativement équitable des biens ont adouci jusqu'à présent les conflits ouvriers en France, l'avenir reste pourtant assez sombre. Il faut à tout prix réduire au minimum les luttes qui auront lieu sur les voies ferrées et qui seront cause de multiples ruines pour le Pays. Pour cela, il convient de conserver en dehors et au-dessus des conflits une autorité capable d'agir en médiatrice. Ce ne peut être que l'autorité de l'Etat puisque par définition nous n'en concevons pas de supérieure, mais qui incarnera l'Etat dans ces moments de crise intérieure ? Ce ne sera pas le Pouvoir Législatif, éparpillé sur un millier de têtes, capable de se laisser entraîner par ces impulsions irréflechies qui emportent si souvent les Grandes Assemblées, ou bien au contraire de perdre son temps en discussions et en nominations d'impuissantes Commissions.

Ce ne sera pas davantage, au moins en France, la Justice anémiée par la défiance qui inspire nos Constitutions, déchuée de son ancienne splendeur et condamnée à la passivité et à la lenteur des procédures formalistes.

Ce ne sera pas non plus, en dépit des textes nouveaux que nous aurons à étudier, un des organes de l'Administration qui, emprisonnée par l'étroitesse de sa tâche quotidienne manque de prestige aux yeux des foules.

Il ne reste donc que le Gouvernement : or, notons bien d'un autre côté, que les chemins de fer de l'Etat, quelle que soit leur organisation, relèveront toujours assez directement du Gouvernement. Si celui-ci fait à son personnel des offres qui ne sont pas acceptées, il ne peut plus ensuite se poser en arbitre ou en conciliateur ; nul ne pouvant être juge et partie dans une même affaire. Le Gouvernement sera peut-être, en tout état de cause, un arbitre médiocre ; mais il est dans les cas graves le seul arbitre possible.

Il convient alors, pour conserver à son autorité toute son efficacité, de ne le faire intervenir que rarement et dans la plénitude de sa force, appuyée par l'opinion publique entière.

Ce serait commettre une faute grave que de l'exposer inutilement à l'énervement et à la fatigue qu'engendrent nécessairement des discussions mesquines et constamment renouvelées.

Cette revue rapide des principes généraux qui dominent la matière que nous allons étudier est suffisante pour nous permettre de conclure que le meilleur système d'exploitation des chemins de fer est le système d'exploitation par des Compagnies privées étroitement associées à l'Etat.

Nous verrons dans le Chapitre suivant que c'est cette solution qui a prévalu en France au cours du siècle dernier et jusqu'à l'heure présente.

CHAPITRE II

Le Régime d'avant guerre des Chemins de fer Français.

Le régime des chemins de fer français ne s'est pas constitué en un jour par la promulgation d'un texte de loi définitif. Il est le résultat d'une lente évolution historique dont on peut faire remonter l'origine à 1823, date à laquelle M. de Lur-Saluces obtenait l'autorisation de construire une ligne de rails de fer pour le transport du charbon de Saint-Etienne à la vallée de la Loire.

Quatorze ans plus tard, en 1837, l'inauguration de la ligne de Paris à Saint-Germain, ouverte au trafic des voyageurs, démontrait à tous les Français que, selon le mot de Jules Janin « un nouvel ordre de choses était né ».

C'est la loi du 11 juin 1842 qui posa les premiers principes généraux de l'établissement et de l'exploitation des voies ferrées.

Cette loi prévoyait la construction de sept grandes lignes rayonnant autour de Paris et de deux artères transversales ; l'une reliant Bordeaux à Cette ; l'autre Dijon à Mulhouse. L'exécution des travaux réunirait le concours financier de l'Etat, des départements, des communes et de l'industrie privée. L'Etat prendrait à sa charge l'infrastructure ; les localités traversées devant participer pour un tiers à l'acquisition des terrains.

Des Compagnies fermières payeraient les dépenses de la superstructure et fourniraient le matériel roulant ;

ces dépenses devant leur être remboursées à l'expiration du bail.

Une ordonnance de 1846 rendue en exécution de la loi du 15 juillet 1845 précisa les obligations que le souci de la sécurité du public imposait aux exploitants (1). C'est ainsi que, d'après un des articles de cette ordonnance, les systèmes de signaux devaient, avant d'être installés, recevoir l'approbation du Ministre des Travaux publics qui avait le droit d'exiger des modifications. On voit donc que la diversité des signaux dont certains auteurs, tels que M. Cauwès, ont mis en valeur les inconvénients au point de vue stratégique, ne constitue pas un grief sérieux contre les Compagnies ; mais bien plutôt contre l'insuffisance des services de Contrôle.

Durant les dernières années du règne de Louis Philippe, le Gouvernement qui, très vite avait abandonné le système des locations à bail, accorda de nombreuses concessions et plus de 3.000 kilomètres étaient déjà exploités quand éclata la crise économique et sociale qui devait emporter la Royauté.

Plusieurs Compagnies, déjà éprouvées par les spéculations malheureuses dont leurs titres avaient fait l'objet, disparurent, les autres se trouvaient dans une situation précaire. Toutes se heurtèrent à l'hostilité du Gouvernement provisoire.

Lamartine, dont le hasard avait fait un homme d'Etat, plaida avec éloquence en faveur du rachat, mais la Seconde République ne devait pas exercer une influence profonde sur la politique française. Usée par les vains efforts qu'elle fournissait pour réaliser de généreuses utopies, discréditée par les événements de juin qui creusèrent entre les citoyens un douloureux fossé, elle dis-

(1) Voir à ce propos *l'Economie Nouvelle*, juillet 1920. Discours de M. Sibille à la Fédération des Industriels et Commerçants.

parut pour faire place à un régime plus réaliste, au moins en matières économiques.

Les Ministres de l'Empire cherchèrent à consolider la situation des Compagnies. Ils les rendirent plus puissantes en en ramenant le nombre de vingt huit à six ; ils leur donnèrent confiance dans l'avenir en leur accordant des concessions de 99 ans ; mais en même temps, ils leur imposaient une charge trop lourde pour ces organisations encore inexpérimentées et fragiles, la construction d'un réseau entraînant une dépense d'environ deux milliards. Des émissions inopportunes déterminèrent une nouvelle crise de croissance et les Compagnies durent appeler le Gouvernement à leur secours.

La tâche entreprise ne pouvait être abandonnée ; l'achèvement du réseau rendrait la France plus puissante et plus riche et les Compagnies recueilleraient leur part de la prospérité générale. L'avenir semblait assuré. Il était impossible cependant de prévoir la date exacte de cette heureuse transformation. Il fallait vivre en attendant et les actionnaires s'inquiétaient. Le Gouvernement comprit son devoir et, par les Conventions de 1859, préparées par M. de Franqueville, il prêta en quelque sorte son crédit aux Compagnies. Il accordait une garantie d'intérêt au capital nécessaire à l'exploitation des concessions récentes constituant le « nouveau réseau » ; toutefois, avant de faire appel à cette garantie, les Compagnies devaient « déverser » sur ce réseau l'excédent des recettes de « l'ancien réseau », disponibles après le prélèvement des charges du capital (1) et d'un « revenu réservé ». Ce dividende réservé était calculé de manière à être sensiblement équivalent aux bénéfices réalisés par les actionnaires à la veille de la crise.

(1) Ces charges comprenaient : 1° l'intérêt et l'amortissement du capital-obligation de l'ancien Réseau ; 2° une somme correspondant à 1,10 % du capital-obligation du nouveau Réseau.

L'Etat ne s'engageait pas ainsi à couvrir les insuffisances de recettes sans exiger en contre-partie de sérieux avantages. Les avances qu'il consentait étaient productives d'intérêts à 4 % et devaient lui être remboursées dès que le produit net excéderait le montant total de l'intérêt garanti et du revenu réservé. Une fois la dette éteinte, les Compagnies partageraient les bénéfices avec l'Etat qui serait alors récompensé de ses sacrifices momentanés.

Les Conventions de 1859 étaient avantageuses pour les deux parties contractantes. Grâce à ces garanties d'intérêt, toutes les régions de France furent sillonnées de chemins de fer et le réseau exploité atteignait déjà 18.000 kilomètres, quand la guerre de 1870 éclata (1).

Les revers de nos armées et la désastreuse paix de Francfort devaient incliner le Gouvernement de la République à une politique de recuëillement. On n'accorda plus à ce moment que des petites concessions qu'un financier audacieux tenta vainement de réunir pour constituer un septième grand réseau. Plusieurs de ces Compagnies secondaires tombèrent en déconfiture ; le Gouvernement offrit aux anciennes Sociétés de rattacher les lignes nouvelles à leurs réseaux et prépara dans ce but des projets de convention dont une particulièrement importante avec l'Orléans ; mais les partis qui venaient de conquérir le pouvoir avaient peu de sympathies pour les grandes Compagnies en qui ils voyaient une survivance des privilèges de la haute bourgeoisie, maîtresse des destinées du pays sous la Monarchie de juillet. On accusait la garantie d'intérêt d'être une prime à la stagnation. Une première attaque dirigée par MM. Wilson et Laisant n'avait pas donné de résultats en 1877. Les adversaires des Compagnies prirent leur revanche l'année suivante

(1) Lignes exploitées : 17.464 kilomètres.

Lignes concédées : 23.401 kilomètres.

en obtenant des Chambres le rejet du projet de Convention entre l'Etat et le P. O. Il fut décidé alors que les lignes abandonnées notamment en Vendée et dans les Charentes seraient provisoirement exploitées en Régie : ce fut là l'origine du réseau de l'Etat.

Cependant le progrès économique, arrêté par la guerre et la Commune, avait repris. L'agriculture, l'industrie et le commerce encouragés par les résultats favorables des années 1872-1877, réclamaient le développement de l'outillage national. Le budget accusait des excédents et l'on commençait à supprimer des impôts établis en 1871. La République, fière de sa jeunesse et des résultats qu'elle avait déjà acquis, crut pouvoir faire grand, et au mois de juillet 1879, les Chambres votèrent définitivement un programme élaboré par M. de Freycinet, qui devait doter le pays de 181 lignes nouvelles d'intérêt général.

Pour faire face aux dépenses qu'entraînerait la réalisation de ce programme, le Gouvernement émit un emprunt et offrit au public un type nouveau de rentes ; le 3 % amortissable. L'optimisme était si grand que le Ministre des finances, M. Léon Say, n'avait même pas prévu d'impôts nouveaux pour en assurer le service, les excédents de recettes devaient suffire à payer à la fois les intérêts et l'amortissement de cet emprunt ; malheureusement la crise était proche. Elle s'étendit au monde entier et fut aggravée en France par la médiocrité des récoltes et l'invasion sournoise du phylloxéra. La liquidation de janvier 1882 fut marquée par un krach qui frappa de stupeur le monde financier. Il ne pouvait plus être question de rachat, ni d'émissions de rentes ; le budget devenait déficitaire. Il fallait ou bien abandonner le programme de 1879, ce qui eût été un aveu d'impuissance pénible pour tous les Français, ou bien négocier avec les Compagnies.

Cette seconde solution s'imposait. Des conventions préparées par M. Raynal, Ministre des Travaux publics, dans un cabinet dont le chef était Jules Ferry, furent approuvées le 20 novembre 1883, par une majorité où l'on retrouve les noms les plus glorieux du parti républicain : Victor Hugo, Berthelot, Waldeck-Rousseau, de Freycinet.

Voici, brièvement résumées, les principales clauses de ces Conventions.

1° L'Etat se trouvait déchargé du souci de construire et d'acheter la plupart de ces lignes nouvelles qui nous rendirent en 1914 de si précieux services. Les Compagnies participaient aux frais de construction en versant une somme fixe représentant de 1/6 à 1/9 de la dépense totale (1) et fournissaient le matériel roulant. Pour le reste, elles emprunteraient sous forme d'obligations dont l'Etat rembourserait, par annuités, l'intérêt et l'amortissement.

2° Les quatre Compagnies de l'Orléans, de l'Est, de l'Ouest et du Midi restituaient à l'Etat, en payant une partie des travaux, les 540 millions qu'elles avaient reçus à titre de garantie d'intérêt, déduction faite d'une remise de 80 millions consentie à l'Ouest. C'était pour nos Finances publiques, un soulagement immédiat.

3° Grâce à des cessions de lignes consenties par le P. O., les tronçons informes et épars que l'Etat exploitait depuis 1878, se transformaient en un réseau viable, homogène et bien délimité.

4° Les Compagnies s'engageaient à réduire de 10 % les tarifs de 2^e classe et de 20 % ceux de 3^e si l'Etat renonçait à la surtaxe de 10 % qu'il avait établie en 1871 sur les transports en grande vitesse. Diverses autres réduc-

(1) Cette somme était fixée au chiffre forfaitaire de 90 millions pour la Compagnie du Nord, de 40 millions pour la Compagnie du P. O., de 25.000 francs par kilomètres pour les autres Compagnies.

lions éventuelles étaient également prévues.

5° Les clauses de partage des bénéfices étaient modifiées au profit du Trésor, la limite des dividendes intangibles était abaissée et la part de l'Etat portée aux $\frac{2}{3}$ au lieu de la moitié seulement de l'excédent du produit net.

6° Une grande simplification était introduite dans les comptes et la division en « ancien » et « nouveau réseau » qui datait des Conventions de 1859 était supprimée, sauf en ce qui concernait le Nord et le P.-L.-M.

Les Compagnies obtenaient en revanche un certain nombre d'avantages :

1° La faculté de recevoir, en cas de rachat, le remboursement des dépenses de premier établissement pour les lignes dont la mise en exploitation remontait à moins de 15 ans. Le point de départ de ce délai avait été fixé par une loi antérieure du 23 mars 1874 dite « Loi Montgolfier » à la date de la concession.

2° L'autorisation de porter au compte de premier établissement les déficits d'exploitation des nouvelles lignes jusqu'à l'achèvement intégral du réseau à construire. Cette clause dite « d'exploitation partielle » souleva de telles objections que la plupart des Compagnies y renoncèrent par la suite.

3° La garantie du dividende calculé d'après la moyenne des derniers profits réalisés (1). Concession exorbitante, déclarèrent un certain nombre d'auteurs (2). Simple escompte par l'Etat des bénéfices futurs des lignes nouvelles déficitaires, répondent les partisans de la Convention.

Telles sont les principales clauses de ces Conventions que des hommes politiques dont la bonne foi égalait la courtoisie ont qualifiées de « scélérates ». Nous ne voyons

(1) Cette garantie ne s'étendait pas au Nord et au P.-L.-M., pour lesquels le dividende reste simplement réservé.

(2) Voir notamment Cauvès, *Economie Politique*, tome IV, p. 109.

pas ce que l'Etat perdait dans ce marché ; sans doute garantissait-il un dividende aux actionnaires, mais comme le fait très justement remarquer M. Berthelemy (1) « les actionnaires ne touchaient rien de plus que ce qui leur eut été distribué si les Conventions n'avaient pas eu lieu ; si le dividende était compromis et s'il devenait nécessaire d'aider les Compagnies à le payer sans diminution, cela ne venait-il pas des frais qu'on avait mis à leur charge ? Sans les Conventions, ces frais seraient restés à la charge de l'Etat ; au lieu de n'en faire que l'avance, il les aurait définitivement supportés ».

En revanche, l'Etat, grâce à l'appui efficace que les Compagnies alors puissantes et prospères, apportaient à son crédit, pouvait achever son œuvre économique et se consacrer à d'autres tâches militaires, scolaires et coloniales qui s'imposaient à lui avec une égale nécessité.

Bien peu de personnes apprécièrent à leur juste valeur les Conventions de 1883. Les Parlementaires eux-mêmes, qui les avaient votées avec la certitude que les recettes augmenteraient et que le Trésor viendrait s'emparer de la plus-value, furent cruellement déçus quand toutes les Compagnies, sauf le Nord, réclamèrent des avances qui atteignirent 86 millions en 1886, 92 millions en 1893. L'équilibre budgétaire devenait de plus en plus difficile à réaliser par suite de l'élévation constante des crédits affectés au service de la garantie d'intérêt. Les Compagnies demandaient à augmenter leurs tarifs, mais le Ministre n'acceptait pas leurs propositions. Au contraire, toutes les révisions de tarifs, accordées à partir de 1883 constituaient des abaissements sensibles. Entre 1892 et 1905, les tarifs moyens de transports de voyageurs furent diminués de plus de 24 %, ceux des transports de marchandises de 21 %. La recette kilométrique accu-

(1) *Traité de Droit administratif*, éd. 1913, p. 672.

sait en 1905 une perte de 4,6 % par rapport aux chiffres de 1883.

Il ne restait au Gouvernement et aux Compagnies qu'un seul moyen d'améliorer la situation ; réduire les dépenses d'exploitation. De 1884 à 1887 les Compagnies réalisèrent 74 millions d'économies. Dans la période de 1883 à 1905, le coefficient d'exploitation passa de 53,6 à 51,2. C'était là un résultat remarquable d'autant plus qu'il n'était pas obtenu au détriment du personnel dont les salaires et appointements s'accroissaient durant le même temps de 39,3 %. Aucun autre pays d'Europe ne possédait des chemins de fer gérés avec une aussi scrupuleuse économie. Cette extrême prudence ne devait pas tarder à recevoir sa récompense. La crise financière mondiale s'était atténuée à partir de 1894, le patient effort de nos vignerons, l'introduction des plants américains leur permettaient de triompher du phylloxéra et le Midi recommençait à exporter ses vins. Le taux de l'intérêt était tombé au dessous de 4 % ce qui encourageait les Compagnies à payer leurs dettes puisqu'il leur était possible de réaliser un bénéfice en empruntant aux particuliers pour rembourser à l'Etat. L'Orléans, l'Est et le Midi commençaient cette opération. Le P.-L.-M., par une Convention passée avec l'Etat et ratifiée le 27 janvier 1898, obtenait sa libération par voie de compensation. Il prenait directement à sa charge une partie des emprunts qu'il avait antérieurement contractés pour le compte de l'Etat.

A partir de 1905, la situation devint à nouveau moins favorable. L'Europe commençait à ne plus accepter sans murmure l'hégémonie allemande qui s'était établie au lendemain de la guerre de 1870 et qui avait été consacrée par la Triple Alliance. L'habile diplomatie du roi Edouard VII travaillait à grouper les forces divergentes des trois autres puissances et l'on peut dire que l'accord

franco-anglais du 8 avril 1904 est le lointain prélude de la Grande Tragédie.

L'ambition et l'orgueil germaniques ne pouvaient, en effet, supporter la constitution d'un groupement aussi puissant. La lutte semblait vouloir s'engager au Maroc ; les capitulations successives de la France et les difficultés intérieures de la Russie la retardèrent, mais les milieux financiers restèrent inquiets. Le taux de l'intérêt s'élevait, le commerce se ralentissait.

D'un autre côté, la poussée démocratique devenait, en France, de plus en plus violente. Les partis de gauche, qui dominaient le Parlement, imposaient sans cesse aux compagnies des charges nouvelles, soit en faveur des usagers, soit en faveur du personnel. Ils n'admettaient pas, en revanche, que celles-ci pussent demander des compensations. Cet abus du fait du prince, cette hostilité systématique contribuaient à fausser le fonctionnement d'un régime qui reposait sur la collaboration amicale des pouvoirs publics et des entreprises privées.

La sagesse et l'habileté des administrateurs parvinrent cependant à améliorer encore une fois la situation financière des compagnies.

Le Nord et le P.-L.-M. continuaient à solder leurs budgets avec des excédents. L'Est, à qui la mise en valeur du bassin minier de Lorraine ouvrait les plus belles perspectives d'avenir, recommençait à s'acquitter de sa dette en 1912. Il se libérait entièrement en 1913 et s'appropriait à partager ses bénéfices avec l'Etat.

Le Midi ne recourait plus à la garantie d'intérêt que pour des sommes modiques et l'Orléans, malgré les lourdes charges que constituaient pour lui les lignes ingrates du Massif Central, se rendait l'avenir favorable par d'intéressantes initiatives commerciales.

Nous indiquons ci-dessous les résultats de l'année 1913, le compte profits et pertes étant calculé de

manière à défalquer les sommes nécessaires pour faire face aux charges d'intérêt et d'amortissement du capital et des obligations, ainsi que celles destinées à payer les dividendes garantis ou réservés.

	Recettes (en millions de francs)	Coefficient d'exploitation	Profits et pertes (en francs)
P.-L.-M.	596	57.01	+ 8.453.000
Nord	336	61.3	+ 6.899.000
Est	305	60.62	+ 7.308.000
P.-O.	306	58.67	— 17.469.000
Midi	146	54.55	— 922.000

Les insuffisances des deux réseaux du P.-O. et du Midi devaient être couvertes par le budget, mais il ne faut pas oublier, qu'en compensation de ces charges, le Trésor retirait des profits importants, même de ces compagnies qui faisaient encore appel à la garantie d'intérêt. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le Midi ces profits s'élevèrent, en 1913, à 27.542.000 francs, dont 9.767.000 francs provenant de l'impôt sur les transports et 5.381.000 francs de l'impôt sur les titres. Le revenu annuel des 475 millions que l'Etat a consacrés à l'établissement de ce réseau ressort donc à 5,30 %. L'examen des comptes du P.-O. donne des résultats analogues.

La Compagnie de l'Ouest avait été malheureuse pour diverses raisons. Elle avait si souvent frappé à la porte du Trésor ; elle était si lourdement endettée qu'il semblait que son matériel, gage de sa dette, ne fût plus une garantie suffisante ; aussi le rachat avait-il été décidé par la loi du 13 juillet 1908. Le réseau ainsi racheté fut soudé à l'ancien réseau de l'Etat et réorganisé définitivement par la loi de finances du 13 juillet 1911. Il jouit de la personnalité morale et dispose d'une large autonomie finan-

cière. Son budget est calqué sur celui des grandes compagnies ; ses recettes et les obligations qu'il émet sont soumises aux mêmes impôts. Par contre, il n'a obtenu qu'une autonomie restreinte au point de vue administratif. Son directeur, assisté d'un Conseil de réseau impuissant, relève directement du ministre.

Le nouveau réseau recueillait, il est juste de le reconnaître, un héritage peu enviable. Le trafic de l'Ouest était surtout un trafic saisonnier. Le mouvement des voyageurs augmentait exagérément durant la saison des bains de mer ; celui des marchandises, durant l'automne, en particulier au moment de la récolte des pommes ; puis tous deux s'endormaient d'un long sommeil pendant l'hiver et le printemps. D'innombrables lignes de banlieue apportaient à la compagnie une clientèle d'abonnés particulièrement indésirable au point de vue financier. De plus, la Compagnie qui, depuis plusieurs années, sentait sa fin prochaine, avait négligé les travaux d'entretien les plus urgents. L'Etat, lui-même, lui avait à un certain moment refusé l'autorisation d'acquérir cinq locomotives ! Il n'y avait cependant aucune raison de désespérer. La situation était mauvaise, mais elle ne semblait pas devoir s'aggraver ; au contraire, la découverte de procédés nouveaux pour le traitement des minerais de fer de Normandie et d'Anjou, origine d'une importante exportation vers l'Angleterre, allait procurer un surcroît de trafic presque inespéré. Pourtant, les coefficients d'exploitation vont s'accroître avec une rapidité hors de toute proportion avec les augmentations que les compagnies relevaient à la même époque. Fait plus grave, l'amplitude de cette variation ne s'amortira pas à mesure que les années passeront et que, par conséquent, l'arriéré laissé par l'Ouest sera plus complètement liquidé. Le coefficient, qui oscillait autour de 56 % durant les dernières années de l'existence de la Compagnie de l'Ouest, atteint ou dépasse 88 % dans

les années qui précédèrent immédiatement la guerre.

La lecture des documents parlementaires est, à cet égard, fort instructive. Laissons passer les premiers exercices, qui peuvent être considérés comme une période de mise au point ; écartons les appréciations intéressées des adversaires du rachat et parcourons, par exemple, les rapports les plus récents de 1913 et de 1914, rédigés par MM. Astier et A. Thomas, qui ne sauraient être taxés de partialité. Nous lisons dans le premier :

« Ce que les adversaires de l'exploitation directe font ressortir et ce que ses partisans ne peuvent dissimuler, c'est la progression des dépenses qui ne cessent de grossir depuis trois ans aussi bien le budget de l'ancien réseau que celui du réseau racheté... C'est ainsi que, parallèlement aux dépenses du personnel, qu'on est trop porté à mettre seules en cause, ont augmenté les autres dépenses d'exploitation, les frais d'établissement et les charges des capitaux, finalement l'insuffisance du produit net et les charges du budget général. Le produit net de l'ancien réseau était de 13 millions en 1909 ; il est descendu à 3 millions en 1912. Celui du nouveau réseau est descendu de 70 millions en 1909 à 22 millions en 1912... Avec les charges actuelles des capitaux, l'exploitation du réseau racheté se traduit par un déficit qui a été de 82.763.000 francs en 1912. »

Quelles peuvent bien être les causes de cette situation ? Le réseau serait-il donc mal administré ? Pour nous renseigner, nous n'avons qu'à feuilleter le volumineux rapport de M. A. Thomas, sur le budget de 1914, en laissant de côté les considérations générales, pour nous cantonner dans l'examen du détail des chapitres.

Commençons par le haut :

« La lecture d'un grand nombre de procès-verbaux du Conseil de réseau nous fait douter, écrit le distingué rapporteur, qu'il soit vraiment animé dans son ensemble

de l'esprit industriel qu'il conviendrait. On peut se demander si l'esprit administratif n'inspire pas trop souvent ses discussions, et c'est peut-être à cet esprit qu'il faut faire remonter l'origine de cette paperasserie énorme qui coûte si cher au budget. »

L'amour de la paperasserie semble d'ailleurs distinguer tous les services de l'Etat. A chaque instant, M. A. Thomas le constate. C'est ainsi qu'il écrit, à propos du chapitre IV :

« Votre commission a estimé qu'il y avait lieu de réduire le plus possible les dépenses diverses en imprimés et fournitures de bureau. Une réduction de 1.900 francs sur ce chapitre lui a paru justifiée. »

Ce sont là des détails. Beaucoup plus importantes sont les augmentations des dépenses de personnel. Dès le début, M. A. Thomas nous prévient :

« Vous serez frappés sans doute, dès ce premier chapitre comme en beaucoup d'autres, des augmentations de crédit prévues pour le personnel. Il n'y a cependant, comme nous l'indiquerons plus loin, que quelques médiocres réformes réalisées en sa faveur et qui ont paru indispensables. Mais les augmentations sont le résultat de l'exécution de toutes les dispositions prévues par l'ordre général 556, qui établit le statut du personnel. »

Un peu partout, et en particulier dans les bureaux, s'entasse un personnel inutile. M. A. Thomas écrit, à propos du service central de l'exploitation :

« Nous insistons particulièrement tout à la fois sur la réduction des états-majors et de leurs services. Nous ne voulons pas bouleverser d'un coup le travail des services. Nous comptons que la direction poursuivra dans ce sens un effort méthodique. »

Et, d'ailleurs, refusant un crédit demandé pour l'augmentation de douze unités du personnel d'une gare, le rapporteur remarque :

« Il se peut que ces douze unités soient indispensables ; mais il a paru à votre commission qu'elle pouvait être assurée par des diminutions judicieuses sur d'autres points où le trafic n'a pas augmenté et où le personnel est plus que suffisant. Il en existe. »

Cette abondance de personnel assure-t-elle au moins un bon fonctionnement des services ? Il ne le semble pas. Voici, à titre d'exemple, deux faits caractéristiques : l'un concernant la traction, l'autre l'exploitation.

« Beaucoup de mécaniciens, soucieux de la gestion de l'Etat, se sont inquiétés de voir beaucoup de grandes machines Pacific « sur le flanc », comme ils disent familièrement. Il est de fait que le service de Normandie continue de demander un grand nombre de ces machines et que, d'autre part, l'insuffisance des ateliers a provoqué sur le réseau un certain nombre de retards. »

Écoutons maintenant cette anecdote savoureuse relative au contrôle sur les lignes de banlieue.

« Depuis longtemps, la direction des Chemins de fer de l'Etat recevait par centaines les réclamations des voyageurs qui signalaient notamment l'encombrement des compartiments de 1^{re} classe. »

Elle finit par s'émouvoir et envoya quelques contrôleurs qui s'aperçurent qu'un grand nombre de voyageurs n'étaient pas pourvus de billets.

« En présence du nombre considérable de contraventions, la direction estime qu'il convenait de tenir compte de la bonne foi des contrevenants et de ne pas les déférer au Parquet. »

Mais lesdits contrevenants, justement inquiets, reprirent, au moins sur le moment, l'habitude de passer au guichet, et la moyenne des billets délivrés à la gare de Bois-Colombes monte brusquement de 11.000 à 19.000.

Cette administration, qui sait si mal faire rentrer les recettes, s'entend par contre à dépenser largement.

A propos du prix de revient des maisons ouvrières de Thouars, M. A. Thomas écrit :

« Ce chiffre élevé fait supposer que le service de la voie et des bâtiments a perdu de vue l'indication qu'il s'agissait de maisons à bon marché. »

A propos de l'entretien :

« Nous avons pu constater que, dans un grand nombre de cas, les dépenses d'entretien étaient considérables et que certaines dépenses inutiles avaient même été faites, qu'à quelques kilomètres de distance des réparations identiques variaient du simple au double... »

Plus loin encore :

« Partout, dans les travaux, on prévoit vraiment trop grand ; les ingénieurs aiment les grands travaux, qui rendront leurs noms célèbres... mais, qui coûtent des millions... »

Nous ne continuerons pas cette énumération déjà longue de faits, sur lesquels M. A. Thomas glisse d'ailleurs d'une plume légère. Il était cependant nécessaire d'en citer quelques-uns pour permettre de saisir sur le vif les deux défauts principaux de toute exploitation d'Etat : 1° une direction qui n'a aucune souci du prix de revient et du rendement financier de l'entreprise ; 2° un personnel trop nombreux, et il nous sera permis d'ajouter, ce que ne dit pas le rapporteur, trop préoccupé par la politique dont dépend souvent son avancement.

La guerre, nous le verrons, n'a fait que confirmer cet état de choses. Aussi s'explique-t-on pourquoi, en 1920, il ne s'est trouvé aucun parlementaire pour réclamer l'exploitation directe par l'Etat.

Laissons maintenant de côté le réseau de l'Etat, qui n'aura été, dans l'histoire de nos chemins de fer, qu'une expérience particulière et malheureuse, et essayons de

dégager dans leur ensemble les caractéristiques principales du système français.

Nous avons vu comment s'était constitué le régime d'exploitation de nos chemins de fer, par une étroite collaboration de l'Etat, représentant l'intérêt collectif, et des compagnies, représentant l'initiative privée. L'industrie ferroviaire est si aléatoire qu'il a paru nécessaire de réunir ces deux forces afin qu'elles puissent, par leur union, supporter plus aisément la mauvaise fortune.

Dans les périodes difficiles et jusqu'à une date déterminée : le 31 décembre 1914 pour le Nord et le P.-L.-M., 1935 pour l'Est, la fin de la concession pour l'Orléans et le Midi (1), l'Etat aidera les compagnies par la garantie d'intérêt. Par contre, celles-ci, dans les années prospères, apporteront leur part au budget général. Cette association suppose naturellement un contrôle assez étroit de l'Etat au point de vue financier. Aussi est-ce le ministre qui, sauf la possibilité d'un recours au Conseil d'Etat, arrête définitivement, chaque année, les comptes des compagnies. Il se réserve également le pouvoir d'autoriser ou de refuser l'émission d'obligations qui pourraient, par suite du désir qu'ont les compagnies de réduire à l'extrême leur capital-action afin de grossir les dividendes, compromettre leur solidité et leur honneur commercial dans les années de crise qui n'apporteraient pas un produit suffisant pour que les créanciers obligataires fussent désintéressés.

L'Etat s'est aussi préoccupé de sauvegarder l'intérêt du public par l'établissement d'un contrôle commercial, assez large cependant pour que les initiatives des compagnies puissent obtenir des résultats efficaces. C'est ainsi que les horaires doivent être soumis à l'approbation minis-

(1) L'incertitude de la date d'expiration de la période de garantie pour ces deux Compagnies a donné lieu à de nombreuses controverses qui ont été définitivement tranchées par l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 juillet 1912.

térielle et ne peuvent être appliqués que provisoirement si la réponse officielle n'est pas parvenue au moment de l'entrée en vigueur. C'est ainsi également que la tarification est soumise à un certain nombre de règles impératives :

1° Les maxima fixés par les cahiers des charges ne peuvent être dépassés qu'en vertu d'une autorisation de la loi ;

2° Tout changement de tarifs doit être homologué ;

3° Il ne peut être mis en vigueur qu'un mois après sa publication, par voie d'affiches ;

4° Aucun rehaussement ne peut être appliqué qu'un an après l'adoption du tarif réduit. On évite, de cette manière, la trop grande instabilité des taxes à laquelle pourrait conduire l'application pure et simple du principe commercial : « Il faut demander à la marchandise tout ce qu'elle peut payer au moment où elle peut le payer. »

Ce système laisse encore une marge assez large aux souples adaptations que rendent nécessaires les luttes économiques. En voici un exemple pris au hasard.

Les tarifs du transport des légumes que le P.-O. et le Nord acheminent vers la Belgique et l'Allemagne sont plus élevés au début de la saison, quand notre Midi a le monopole de la production des primeurs ; ils s'abaissent dans l'arrière-saison, quand, par suite de la généralisation de la production, les prix tendent à se niveler sur les divers marchés (1).

Le régime de nos chemins de fer s'est ainsi, au cours de l'histoire, tenu à égale distance de l'étatisme étouffant et de la liberté anarchique. Toutes les règles adoptées dans sa constitution sont inspirées par ces qualités de logique, d'harmonie et de mesure qui sont la caracté-

(1) On trouvera de curieux exemples des modifications que des circonstances économiques peuvent faire apporter à la tarification dans la brochure *l'Orléans agricole*, édité par la Compagnie du P. O.

ristique du génie français. Les étrangers qui ont étudié d'assez près l'organisation de nos réseaux ont été forcés d'en convenir. Bien symptomatique est à cet égard l'éloge que leur accorde M. Richard von Kauffman, professeur à cette Université de Berlin, si souvent dominée par la pensée des *katheder socialisten*. Les résultats techniques obtenus justifient d'ailleurs la conception juridique et administrative de cette grande entreprise.

Si nous prenons le rapport du nombre total de kilomètres de voies ferrées à la population, nous voyons que la France est mieux pourvue que toutes ses voisines : Angleterre, Belgique, Allemagne, Suisse, Italie et Espagne. Les conventions de 1883 ont été notamment l'origine de nombreux progrès.

Nous avons déjà indiqué que les tarifs avaient été réduits de plus de 20 % entre 1883 et 1906. Contrairement à ce qui s'est passé dans presque tous les autres pays de l'Europe, aucun relèvement n'a été effectué durant les trente années qui ont précédé la guerre (1). L'immense clientèle de nos chemins de fer réalisait, au début du vingtième siècle, une économie annuelle de 360 millions par rapport au chiffre qu'elle aurait dû payer avec les tarifs de 1883 (2).

En dépit des sacrifices qu'elles consentaient ainsi, nos compagnies mettaient à sa disposition un matériel de plus en plus abondant, de plus en plus perfectionné. De 1883 à 1906, le nombre de places de voyageurs augmentait de 75,53 %, la capacité des wagons de marchandises de 63,58 %, la puissance des locomotives de 70,60 %. La vitesse des trains grandissait parallèlement. Elle pas-

(1) Tarifs moyens de la tonne kilométrique en 1912 : France, 4 c. 20; Allemagne, 4 c. 28; Autriche, 5 c. 05; Suisse, 8 c. 59 (Rapport Dutreuil 1919).

(2) Ce chiffre et les suivants sont extraits des articles de M. Peschaud « L'état actuel des chemins de fer français », *Revue Politique et Parlementaire*, 1909.

sait d'une moyenne commerciale horaire de 60 kilomètres à 80 kilomètres pour la ligne Paris-Bordeaux, de 55 kilomètres à 69 kilomètres pour Paris-Marseille, de 62 kilomètres à 87 pour Paris-Lille, de 54 kilomètres à 82 pour Paris-Nancy (2). Tous ces progrès étaient d'autant plus méritoires que le développement économique de notre pays avait été plus lent. Peut-être la politique d'économie dont nous avons indiqué l'utilité momentanée n'avait-elle pas permis d'atteindre certains résultats désirables. Chaque année, à l'époque des récoltes, nos réseaux se trouvaient, durant quelques semaines, à court de matériel. Il n'en est pas moins vrai que la situation était, dans l'ensemble, satisfaisante. Quand sonna l'heure tragique qui allait jeter tous les peuples européens dans la mêlée sanglante, les chemins de fer étaient prêts à répondre à l'appel du pays.

(1) Ces chiffres concernent les trains express ou rapides, à l'exception des trains de luxe.

CHAPITRE III

Le Régime des Chemins de fer pendant la guerre.

La réforme qui devait être soumise à l'examen du Parlement, en 1920, est, comme celles qui la précédèrent, le résultat de circonstances historiques particulières. Sans la guerre de 1914, il est vraisemblable que les conventions conclues en 1883 n'auraient subi aucune revision notable jusqu'à l'expiration des concessions. Nous n'avons pas à retracer ici, dans son ensemble, l'histoire militaire de nos chemins de fer. Deux faits seulement retiendront particulièrement notre attention parce qu'ils exerceront, sur le régime futur de nos voies ferrées, une influence décisive. Ce sont : d'une part, la concentration administrative que l'entrée en guerre de la France va déterminer automatiquement ; d'autre part, les difficultés financières qui ne cesseront de s'accroître au fur et à mesure que les hostilités se prolongeront. Mais notre exposé serait par trop incomplet si nous n'indiquions d'un mot quels ont été les plus éclatants des services rendus par nos grands réseaux au cours de cette période si tragique et si glorieuse de notre histoire.

I

La subordination des compagnies à l'Etat au moment où se produiraient certaines éventualités était prévue

depuis longtemps. L'article 54 du cahier des charges est ainsi conçu :

« Si le Gouvernement avait besoin de diriger des troupes et un matériel militaire ou naval sur l'un des points desservis par le réseau, la Compagnie sera tenue de mettre immédiatement à sa disposition tous ses moyens de transport. »

Les lois du 24 juillet 1873, sur l'organisation générale de l'armée ; du 3 juillet 1877 (1), sur les réquisitions militaires, et du 28 décembre 1888, n'avaient fait que confirmer et préciser cette obligation.

Dès le temps de paix, fonctionnait au ministère de la guerre un organe centralisateur : le quatrième bureau de l'état-major général. Auprès de lui, les commissions de réseaux, composées d'un commissaire technique, le directeur du réseau, et d'un commissaire militaire, étaient chargées d'étudier toutes les questions relatives aux transports militaires. Rappelons également l'existence d'un organe consultatif de moindre importance : la commission militaire supérieure, présidée par le chef d'état-major, et composée de six officiers généraux, de trois délégués du ministère des travaux publics et des commissaires de réseaux militaires et techniques.

D'autre part, le personnel des réseaux était groupé, en vue de la mobilisation, dans des sections de chemins de fer de campagne. Les portions actives de ces sections devaient assurer l'exploitation des lignes de la région du front en coopération avec les sapeurs du 5^e régiment

(1) L'article 29 de la loi du 3 juillet 1877 est ainsi conçu : « Dans les cas prévus par l'article premier (mobilisation partielle ou totale), les Compagnies de chemins de fer sont tenues de mettre à la disposition du Ministre de la Guerre toutes les ressources en personnel et matériel qu'il juge nécessaire pour assurer les transports militaires. Le personnel et le matériel ainsi requis peuvent être indifféremment employés sans distinction de réseau sur toutes les lignes dont il peut être utile de se servir tant en deçà qu'au delà de la base d'opérations. »

du génie. Les subdivisions territoriales, mobilisées sur place, continueraient leur tâche habituelle sous la direction de leurs chefs respectifs. Une expérience de mobilisation de ces sections avaient été tentée en 1910, au cours d'une première « grève de cheminots », et avait donné d'heureux résultats.

L'arrêté du 2 août 1914 allait déterminer l'application de l'ensemble du système de réquisition. Les compagnies et l'Administration des chemins de fer de l'Etat s'effaçaient devant l'autorité militaire. Par application de l'article 23 de la loi du 28 décembre 1888, toutes les lignes de la zone des armées, réservées en principe aux seuls transports militaires, passaient sous le commandement du général en chef : les lignes de la zone de l'intérieur sous celui du ministre de la guerre (4^e bureau E.-M. G.). Dans cette seconde zone, le trafic commercial était autorisé, mais il était réglementé étroitement par les soins et sous la responsabilité de la commission de réseau, aidée par les organes locaux d'exécution, les sous-commissions de réseau et les commissions de gares.

Cette organisation, dont les détails avaient été prévus dès le temps de paix, est caractérisée à la fois par l'unification qui résulte de l'établissement d'une autorité supérieure et par le maintien de l'individualité des différents réseaux. On abattait les cloisons étanches qui les séparaient, on les adaptait au rôle qu'ils devaient jouer, mais on ne les remplaçait pas par un organisme entièrement nouveau. D'autre part, l'élément militaire et l'élément technique restaient étroitement associés, puisque les commissions et les sous-commissions étaient également composées de commissaires militaires et de commissaires techniques, hauts fonctionnaires des réseaux.

L'esprit qui a présidé à l'élaboration de ce régime de guerre est le même que celui qui avait inspiré nos régimes de paix. Ennemi des révolutions brutales, il veut

s'adapter aux circonstances nouvelles en évitant tout bouleversement, il veut unir les forces que l'Etat crée et développe à celles qui trouvent leur source dans l'initiative privée pour la plus grande utilité commune. La valeur de cette conception a été une fois de plus justifiée par les faits. La mobilisation et la concentration s'effectuèrent dans un ordre parfait et avec une régularité qui furent célébrées par l'ordre du jour que le ministre de la guerre adressa aux réseaux, le 17 août 1914.

Tout avait été prévu pour une guerre courte. On espérait que la nation, tendant ses énergies dans un bref et puissant effort, réussirait à se débarrasser très vite de l'agresseur. Nous savons comment ces espoirs ont été déçus ; 1915 passa dans une sorte de torpeur qu'illuminèrent de temps à autres des rêves vite interrompus par un réveil brutal. En 1916, l'arrière se reprit à vivre. Il avait compris que la guerre durerait longtemps, qu'elle n'opposait pas seulement deux armées en ligne, mais deux nations dont les rangs s'étendaient en profondeur ; que l'activité commerciale et industrielle était aussi nécessaire à la victoire que l'héroïsme des combattants. Le rôle de nos chemins de fer s'élargissait. Tout en continuant à apporter au front les immenses approvisionnements nécessaires aux armées, ils devaient renouveler la circulation dans le reste du pays. A la pensée directrice uniquement tournée vers la ligne des tranchées il fallait substituer une autre pensée capable de saisir l'ensemble des besoins du pays. Telle est l'origine du décret du 18 novembre 1916, créant au ministère des travaux publics une direction générale des transports.

L'article 2 de ce décret est ainsi conçu :

« Le directeur général est chargé de prendre toutes les mesures relatives à l'organisation et à l'amélioration des transports par voie ferrée, par voie fluviale et par voie maritime. Il a notamment dans ses attributions :

« L'organisation des plans de transport pour l'ensemble des besoins économiques et commerciaux du pays ;

« La détermination des ordres de priorité pour les expéditions ainsi que pour les importations. »

Le décret du 18 novembre ne réalisait qu'une réforme bien incomplète. En effet, l'article 3 laissait subsister l'organisation antérieure.

« Dans la zone des armées, le directeur général des transports agit sous l'autorité du général commandant en chef ; dans la zone de l'intérieur, sous l'autorité du ministre de la guerre. »

On conçoit que ce directeur du ministère des travaux publics, relevant d'un autre ministre et d'un général, ne se soit pas senti fort à l'aise. Malgré l'habitude des rôles ingrats qu'il avait pu acquérir en dirigeant les chemins de fer de l'Etat, le nouveau directeur général, M. Clavelle, aspirait à plus d'indépendance. Il obtint tout d'abord, lors de la formation du second cabinet Briand, le titre de sous-secrétaire d'Etat en même temps qu'il voyait ses attributions s'élargir.

« Le sous-secrétaire d'Etat des transports et du ravitaillement, dit le décret du 27 décembre 1916, dirige, au nom et par délégation permanente du ministre des travaux publics, les services des chemins de fer et des voies ferrées d'intérêt local, de la navigation et des ports maritimes, des routes et des transports automobiles, des usines hydrauliques et de la distribution d'énergie électrique. »

Un arrêté du 27 décembre répartissait en quatre directions les services du nouveau sous-secrétariat et confiait à M. Fontaneilles la direction du service des chemins de fer.

Quelques jours plus tard, le nuage qui obscurcissait les rapports entre les ministères militaires et civils se dissipait et, par le décret du 31 décembre 1916, M. Clavelle recevait la délégation des attributions confiées à

l'autorité militaire. Son pouvoir devenait tel que les propositions concernant le personnel militaire lui-même ne pouvaient plus parvenir au ministre de la guerre que par l'intermédiaire du ministre des travaux publics (1).

Le décret du 9 mars 1917 marquait un pas de plus vers l'indépendance des services d'exécution des transports par rapport à l'autorité militaire. L'article 3 de ce décret plaçait en effet, sous l'autorité directe du sous-secrétaire d'Etat, tout le personnel tant civil que militaire affecté à ces services.

Quand M. Claveille, remplaçant M. Desplas, devint à son tour ministre des travaux publics, il conserva toutes ses attributions. (Décret du 15 septembre 1917.)

Cette année 1917 avait été particulièrement malheureuse. Après le départ de M. Briand, le pays chercha un chef, mais il ne le trouva pas immédiatement. Des revers militaires et l'absence d'une direction ferme déterminèrent une certaine agitation dans l'armée et dans quelques régions de l'arrière. Des hommes politiques parurent un instant sur la scène et s'effondrèrent rapidement. Il est remarquable que, dans ces conditions, le chef suprême de nos voies ferrées ait pu poursuivre son action sans être troublé. Cependant rien ne le vint entraver, et M. Claveille, gardant son poste dans les cabinets successifs, finit par devenir le collaborateur de M. Clemenceau dans le ministère qui prépara la victoire. Le décret du 26 juillet 1918, achevant l'évolution dont nous venons d'indiquer les principales étapes, accordait définitivement au ministre des travaux publics la délégation permanente des attributions conférées à l'autorité militaire pour le service des chemins de fer par tous les textes précédents.

Jamais, au cours de notre histoire, nos chemins de fer n'avaient été aussi étroitement soumis à une direction

(1) Article 4 du Décret du 27 décembre 1916.

centrale. Aux pouvoirs de contrôle qu'ont eus de tous temps les ministres des travaux publics, M. Claveille ajoutait l'autorité presque illimitée qui dérivait du régime de la réquisition. Sa longue pratique des choses du rail constituait l'assurance d'une action réelle et efficace. Cette action devait être dirigée particulièrement vers l'unification du matériel et des procédés d'exploitation. Il faut reconnaître que le particularisme de nos compagnies présentait de sérieux inconvénients que la guerre mettait en lumière. Les adversaires de l'exploitation privée n'ont pas manqué de tirer parti de cet argument.

« La diversité des types dans le matériel, a écrit le secrétaire général de la Fédération des cheminots (1), a été cause que des véhicules ou des machines qui circulaient sur un réseau étranger et qui se trouvaient avariés ont été abandonnés : on ne pouvait se procurer les pièces de rechange qui étaient nécessaires à la réparation immédiate. Nous avons vu des véhicules qui avaient besoin d'une réparation d'une heure rester de côté... deux ans, parce qu'il manquait des pièces de rechange. Quand enfin les pièces arrivaient du réseau d'origine, le véhicule était irréparable par suite de la pourriture causée par les intempéries. »

Les divergences des règlements de sécurité imposaient au personnel circulant sur un réseau étranger une tension d'esprit excessive et pouvaient provoquer des accidents. Enfin la variété innombrable de modèles de machines et de voitures adoptés par les différents réseaux empêchaient les constructeurs de matériel de fabriquer en grande série et, par conséquent, d'abaisser leurs prix de vente.

On a voulu trouver dans ces faits la condamnation du régime d'exploitation par les compagnies privées. C'est

(1) Bidegaray. — *L'exploitation d'aujourd'hui par les Compagnies ; L'exploitation de demain par la Nationalisation.*

là, croyons-nous, une erreur. La cause en est bien plus profonde et doit être recherchée dans la psychologie même de notre peuple. Nous sommes extrêmement individualistes parce que nous sommes profondément influencés par la nature de notre pays divisé le plus souvent en étroits compartiments, attachés intimément à la terre, façonnés par un droit qui répudie toute idée d'indivision, voire même de solidarité. C'est cet esprit paysan, jaloux de ses prérogatives, prudent jusqu'à la routine, qui domine nos grandes administrations, qui crée entre elles des cloisons étanches, qui leur interdit les vues d'ensemble et les conduit aux réformes partielles, à la politique des petits paquets.

Nos compagnies de chemins de fer n'en étaient pas entièrement affranchies quand la guerre éclata. Au ministère des travaux publics, de savants comités, qui auraient dû élaborer des programmes généraux, passaient leur temps à fouiller des problèmes de détail. A l'intérieur des compagnies, chaque ingénieur en chef cherchait à faire adopter son système de construction, son système de locomotive, son système de freins ou d'éclairage.

Le simple examen d'une photographie permet à une personne un peu accoutumée aux voyages de distinguer immédiatement l'installation de tel ou tel réseau français. Rien n'est plus uniforme, au contraire, que les chemins de fer américains. La silhouette d'une locomotive qui roule à travers les déserts brûlants de l'Arizona ressemble exactement à celle qui circule dans les frais paysages de la Nouvelle-Angleterre : même chasse-neige rasant le rail, même lanterne carrée, même cheminée courte, même cloche avertisseuse. Un technicien lui-même s'y tromperait, et pour cause ! La plupart de ces machines sortent des mêmes mains, en particulier de la fameuse Baldwin Locomotive Company, de Philadelphie. Les trains sont composés identiquement sur le Southern Pacific ou sur le Great

Northèrn, sur la Pensylvania ou l'Atchinson Topeka. Ce sont les mêmes « pulmann cars », les mêmes fourgons à boggies.

Cependant, aucun pays n'a pratiqué aussi largement que l'Amérique le système individualiste ; aucun pays ne peut fournir une liste aussi longue de compagnies indépendantes. Seulement, l'Américain est moins particulariste que le Français parce que son sol présente des horizons plus larges, que la race est plus neuve et moins différenciée, que les individualités originales sont plus rares. Nous croyons devoir souligner ce point au passage. Il nous permettra plus tard de réduire à sa juste valeur un argument en faveur de la nationalisation, auquel la Fédération des cheminots a donné une importance toute particulière.

Quoi qu'il en soit, M. Claveille se préoccupa, dès son arrivée au pouvoir, de remédier aux inconvénients qui résultaient de la trop longue pratique du « splendide isolement » de nos réseaux. Ses efforts aboutirent notamment à la signature de la convention du 30 novembre 1917, ratifiée par la loi du 20 avril 1918, qui faisait de l'Etat le seul acquéreur de matériel roulant sur le marché international. Tous les réseaux, groupés en une coopérative de commande et d'achat, acquéraient 830 locomotives, 690 tenders, 32.965 wagons de types uniformes qu'ils se partageraient ensuite selon une proportion déterminée à l'avance (1).

Dans le courant de l'année 1918, le ministre réussit à rapprocher davantage les réseaux. D'un commun accord ceux-ci s'engagèrent à limiter dorénavant à trois types les commandes nouvelles de rails : le rail de 46 kilos au mètre, pour voie normale à circulation intensive ; le rail

(1) L'Etat s'engageait à payer 40 % du prix d'achat de ce matériel à concurrence d'une somme globale de 344 millions.

de 36 kilos, pour la voie normale à circulation moyenne ou faible ; le rail de 26 kilos, pour la voie de 1 mètre.

Des conférences de techniciens décidaient également l'unification de nombreux organes élémentaires et même d'unités complètes (1), dont la structure serait dorénavant fonction du service auquel on les destinait et non plus de l'ingénieur qui les réclamait. Une convention était passée entre tous les réseaux et les constructeurs de matériel de chemins de fer pour déterminer leurs relations futures et les conditions dont la réalisation permettrait aux réseaux de s'adresser à des fournisseurs étrangers. Les difficultés d'approvisionnement en matières premières contribuaient également à accroître leur solidarité. L'Administration des chemins de fer de l'Etat s'occupait, pour le compte de tous, de l'importation des charbons anglais.

Les services des commandes de tôles, en France, et d'acier, en Angleterre, se groupaient pour constituer un « Bureau central permanent des commandes des chemins de fer français », qui classait les commandes à son siège de Paris et les transmettait à ses deux succursales de Londres et de New-York.

En même temps, les compagnies étudiaient d'un commun accord l'organisation d'une société qui exploiterait nos immenses forêts de l'Afrique centrale et équatoriale et fournirait les bois de construction qui leur sont nécessaires.

Ce mouvement de concentration s'étendait d'ailleurs bien au delà du domaine où nous nous sommes cantonnés. La politique économique du Gouvernement français, en particulier celle de M. Loucheur, ministre de l'armement, et celle de M. Clémentel, ministre du commerce, l'encourageait de toutes ses énergies. Nos industriels et

(1) Voir le détail de ces accords dans M. Peschaud : *Les Chemins de fer pendant la guerre 1914-1918*.

commerçants furent, de gré ou de force, incorporés dans des consortiums, comptoirs ou groupements. Bien des résistances se produisirent. Beaucoup de personnes ne virent dans ces organisations que des machines destinées à broyer les petites maisons au profit des grosses ou les entreprises privées au profit de l'Etat. La question mériterait une étude d'ensemble qui, croyons-nous, n'a pas encore été faite. Peut-être, d'ailleurs, est-il trop tôt pour que l'histoire puisse prononcer son jugement. Bien que restant fermement attaché à la doctrine libérale, nous avons le devoir de reconnaître que ce système a permis dans les circonstances exceptionnelles que nous traversons alors, de limiter les initiatives trop habiles qui se seraient exercées au détriment de tous et de donner aux intéressés une satisfaction moyenne.

Toutes les difficultés et toutes les souffrances n'ont pas été évitées, tous les abus n'ont pas été réprimés ; mais il en eût été de même sous un régime de liberté et celui-ci n'eût pas assuré une semblable régularité à la production et au cours du change. Des esprits qui étaient remplis de préventions à l'égard de toute tendance à la solidarité purent se convaincre que, dans bien des cas, l'association sous ses formes multiples était préférable à l'isolement et qu'il convenait de se garder aussi bien des excès de l'individualisme que de ceux du socialisme. Au milieu de l'orage, une semence a été jetée. Elle germera et nous la retrouverons plus tard.

II

La guerre a bouleversé les finances de nos réseaux. Le tableau ci-dessous permettra de s'en rendre aisément compte. Il totalise, en milliers de francs, les résultats obtenus par les cinq grandes compagnies et l'Administration des chemins de fer de l'Etat :

Années	Recettes d'exploitation	Dépenses d'exploitation	Produit net	Déficits approximat.(1)
1913 ...	2.015.948	1.272.060	743.888	80.000
1914 ...	1.679.998	1.188.009	491.989	330.000
1915 ...	1.702.173	1.208.093	494.080	358.000
1916 ...	2.123.292	1.547.882	575.410	344.000
1917 ...	2.204.473	1.798.943	405.530	552.000
1918 ...	2.539.049	2.438.352	100.697	980.000

L'exercice 1913 se soldait, comme nous l'avons déjà indiqué dans le chapitre précédent, par un léger bénéfice de l'ensemble des réseaux exploités par les Compagnies ; mais ce bénéfice ne permettait pas de compenser le lourd déficit du réseau de l'Etat. A partir de 1914, tous nos réseaux sont en déficit.

Le tableau suivant (2) montre la mesure dans laquelle chacun d'eux a été atteint par la guerre.

PROFITS ET PERTES

Années	Est	P.-O.	Nord
1913 ...	+ 7.308.415	— 17.469.000	+ 6.889.953
1914 ...	— 62.600.000	— 51.242.000	— 69.710.427
1915 ...	— 87.700.000	— 19.868.028	— 106.609.240
1916 ...	— 49.300.000	— 24.200.000	— 96.776.591
1917 ...	— 65.800.000	— 21.877.360	— 110.440.565
1918 ...	— 114.700.900	— 77.683.065	— 258.600.000

Années	Midi	P.-L.-M.	Etat
1913 ...	— 922.361	+ 8.453.021	— 84.000.000
1914 ...	— 19.690.127	— 47.000.000	— 80.000.000
1915 ...	— 17.407.240	— 300.000	— 126.277.164
1916 ...	— 30.102.048	— 8.800.000	— 135.500.000
1917 ...	— 30.168.414	— 92.200.000	— 232.400.000
1918 ...	— 48.308.798	— 212.007.307	— 268.900.000

Il résulte de ces chiffres que le déficit annuel moyen pendant les cinq années de guerre a été de 29 millions

(1) Y compris les charges du capital et des emprunts.

(2) Ces chiffres sont extraits des rapports de M. Jeannenay sur le budget de 1920 et Imbart de La Tour sur le relèvement des tarifs de 1920.

pour le Midi, 58 millions pour le P. O., 46 millions pour l'Est, 72 millions pour le P.-L.-M., 128 millions pour le Nord. L'Etat dépasse naturellement les Compagnies, même celles dont le réseau était occupé en majeure partie par l'ennemi, dans cette course à la ruine et arrive largement en tête avec un déficit annuel moyen de 151 millions. Ce déficit est dû beaucoup moins au fléchissement des recettes qui, dès 1916, dépassaient les chiffres d'avant-guerre, qu'à l'augmentation des dépenses dont l'accroissement ne s'est jamais ralenti. L'examen de la comptabilité des Compagnies prouve en effet que seules ont diminué pendant la guerre les dépenses afférentes au paiement des dividendes. Les actionnaires du Midi qui touchaient en 1913 70 francs, n'en touchaient plus que 53 en 1917, ceux du P.-L.-M. 58 au lieu de 71. Dans toutes les Compagnies, la part du capital comparée à l'ensemble des dépenses se rétrécissait à l'excès, mais c'était là un palliatif bien insuffisant.

Dès le début de la guerre, l'or avait cessé de circuler et notre franc était devenu une simple monnaie de papier que d'incessantes émissions de billets contribuèrent à déprécier chaque jour davantage. La guerre coûtait cher et l'on hésitait à augmenter les impôts pesant sur un peuple dont la vie s'était ralentie, dont le sang s'écoulait par tant de blessures ; alors on eut recours au procédé habituel des Gouvernements embarrassés : l'augmentation de la circulation fiduciaire. La vieille théorie quantitative de la monnaie se mit à jouer, en dépit des assurances de certains économistes qui ne la voulurent jamais reconnaître. Les besoins s'augmentaient avec les moyens de paiement, d'un autre côté la production était diminuée : les prix montèrent. De 1914 à 1917, la houille passa de 22 francs à 70 francs la tonne, les rails de 16 fr. 50 à 61 fr. 25, les barres d'acier doux de 13 fr. 50 à 83 francs, la fonte de moulage de 9 fr. 80 à 28 francs, pour ne parler

que des matières dont les chemins de fer usent le plus largement.

Cela n'était rien encore en comparaison de la hausse des salaires et traitements. Le total des sommes gagnées par les Agents des six réseaux en 1913 s'élevait à 766.800.000 fr. En 1918 il dépasse 2.220.000.000 fr., soit une différence de 190 %. Tous les traitements furent augmentés, on y ajouta bientôt des allocations de cherté de vie qui firent l'objet de Conventions successives ratifiées postérieurement par le Parlement (1). Ces allocations, primitivement à la charge de l'Etat, furent mises ensuite à celle des réseaux ; leurs taux et leurs conditions se modifièrent à mesure que le prix de la vie devenait plus élevé.

C'est ainsi que l'une de ces allocations, attribuée à tous les Agents célibataires ou mariés eut son minimum fixé à 180 francs par la Convention du 10 novembre 1916, à 420 fr. par celle du 2 juillet 1917, à 630 fr. par celle du 1^{er} décembre 1917, à 1.080 fr. par celle du 42 mars 1918. Réservée au début à ceux des Agents dont le traitement n'excédait pas 1.800 francs, elle fut ensuite accordée à ceux qui gagnaient jusqu'à 6.000 francs. Le taux s'en accroissait également et atteignait jusqu'à 30 % du traitement.

L'autre allocation, destinée aux pères de famille, fut fixée en 1916 à 50 fr. pour le premier enfant, à 100 fr. pour le second, à 200 fr. pour chacun des suivants et accordée aux Agents dont le traitement était inférieur à 6.000 fr. Elle fut plus tard obtenue pour les Agents qui gagnaient jusqu'à 8.100 fr. et le taux en fut relevé parallèlement. Nous n'avons pas à parler ici des indemnités complémentaires de cherté de vie accordées par la loi du 10 janvier 1919 et appliquée rétroactivement à la der-

(1) Lois des 22 et 31 mars 1918.

nière période de la guerre car l'Etat les prenait à sa charge et ouvrait à cet effet dans les livrés du Trésor un compte originairement doté de 600 millions. Par contre, nous devons mentionner que les Agents mobilisés continuaient à recevoir leur traitement total ou réduit, que des primes étaient accordées par plusieurs réseaux aux Agents décorés pour fait de guerre, des secours aux veuves et aux orphelins. Tout cela était inspiré par un sentiment très élevé de justice et de solidarité. Il n'en résultait pas moins de lourdes charges pour les budgets.

Le personnel coûtait plus cher, mais son rendement allait sans cesse en diminuant. La mobilisation des stagiaires et des auxiliaires, l'invasion rapide du Nord et de l'Est qui fit tomber aux mains de l'ennemi treize mille employés de ces deux Compagnies, l'impossibilité de donner des remplaçants aux agents décédés ou réformés gênèrent considérablement les réseaux dès le début de la guerre. Cependant le trafic augmentait, il fallait à tout prix recruter ; on utilisa toutes les bonnes volontés disponibles. Des retraités expérimentés, mais fatigués, des paysans R.A.T. inaccoutumés aux travaux du rail, des Kabyles indolents et des Chinois débiles s'agitèrent le long des voies tandis que les gares et les bureaux s'emplissaient de femmes en nombre considérable. Du 1^{er} juillet 1914 au 1^{er} janvier 1919, le personnel régulier fut réduit de 23.000 unités ; par contre le personnel féminin doublait et le personnel étranger augmentait de 250 %. Il est inutile d'ajouter que le service ne bénéficiait pas autant que le pittoresque de cette transformation. La manutention des marchandises devenait plus longue, le matériel moins bien entretenu s'usait plus rapidement. C'est là une des causes de cette crise des transports dont nous aurons à retracer les traits principaux.

Tandis que les charges s'accroissaient ainsi avec une rapidité vertigineuse, les tarifs paraissaient figés dans

une inébranlable immobilité. Dès 1915, les Compagnies demandèrent une augmentation. Un argument nouveau leur était fourni l'année suivante par l'attitude du Conseil d'Etat qui reconnaissait le droit pour les Concessionnaires de Services publics d'obtenir une modification à leurs Cahiers des Charges quand les conditions de leur exploitation étaient bouleversées (1). « Lorsque vous avez accordé des prix nouveaux, avait déclaré le Commissaire du Gouvernement, avez-vous pour cela refait le contrat?... Nullement... Vous avez seulement tenu compte d'événements que les parties contractantes n'avaient pu prévoir, de faits extérieurs au contrat qui étaient postérieurs à sa passation, qui en avaient troublé gravement l'économie et en raison desquels l'application stricte et littérale des dispositions du marché n'était pas juridiquement possible ». Cependant, les demandes d'augmentation de tarifs rencontrèrent une vive résistance, d'une part, parmi les usagers qui, fort naturellement, répugnaient à payer davantage alors que les responsabilités des transporteurs étaient diminuées et que la nécessité d'assurer la priorité aux transports militaires aboutissait bien souvent à négliger les transports commerciaux ; d'autre part, parmi les organisations ouvrières qui commençaient à pratiquer cette politique définie plus tard par un de leurs chefs et consistant à acculer les Compagnies à la faillite.

Le 29 mai 1917, le Gouvernement passait pourtant avec les réseaux, une Convention portant majoration de 15 % des tarifs, sous réserve de l'approbation législative. L'autorisation du Parlement était en effet nécessaire parce que quelques-uns des prix majorés, notamment ceux concernant les transports de voyageurs en 1^{re} classe et des marchandises de prix, dépassaient les maxima

(1) Arrêt du 30 mars 1916 : affaire du Gaz de Bordeaux.

inscrits dans les Cahiers des Charges et les Conventions. Le projet, qui organisait aussi une certaine solidarité financière entre les réseaux, fut déposé le 30 mai sur le bureau de la Chambre, mais celle-ci se refusa à suivre le Gouvernement ; elle se prononça pour l'ajournement le 9 novembre 1917 ; le 8 janvier 1918, le Ministre capitulait. Il abandonnait provisoirement l'espoir de mettre sur pied une nouvelle organisation d'ensemble et, le 10 janvier, déposait un autre projet beaucoup plus modeste qui comportait simplement le relèvement global de tous les tarifs de 25 %, sauf pour les transports militaires soumis à un régime spécial et les colis postaux dont le tarif fut ultérieurement relevé par la loi du 27 septembre 1918.

Cette augmentation allait grever bien légèrement le prix total des marchandises sur le marché. Si l'on se souvient que de 1914 à 1918, la hausse des prix de la houille atteignait 74 %, celle de l'acier 515 %, celle du coton 142 %, celle du vin 251 %, celle des produits de la ferme 150 % ; on se rend compte que, même élevée de 25 %, la part du transporteur sur la valeur totale de la marchandise serait proportionnellement bien plus faible qu'avant la guerre. Malgré cela, la discussion fut très vive à la Chambre et dura pendant trois séances ; finalement le projet fut voté, accepté par le Sénat et promulgué le 1^{er} avril. Les nouveaux tarifs devaient entrer en vigueur le 15 avril. Il convient du reste d'ajouter pour avoir une idée exacte de la situation faite aux usagers qu'à côté de ce relèvement de tarifs au bénéfice des réseaux, le prix des transports s'était accru du poids des nouveaux impôts qui furent incorporés dans la loi de Finances du 29 janvier 1918. Le Parlement avait, en effet, décidé la création :

1° D'un impôt de 10 % sur la valeur de l'exemption

dont profitent les bénéficiaires de titres de circulation gratuits ou à prix réduits ;

2° D'un impôt de 10 % sur le prix de transport des marchandises.

En même temps, l'impôt antérieurement établi sur les prix des places des voyageurs passait de 15 à 25 %, l'impôt sur les places de luxe montait à 50 %, tous les droits de timbre étaient augmentés.

Le principal client des réseaux n'était pas d'ailleurs l'usager civil, mais bien l'Administration de la guerre ; or celle-ci payait fort mal. Il y a là un sujet d'étonnement pour toutes les personnes qui n'ont pas oublié combien la situation de fournisseur de guerre fut avantageuse durant une certaine période de notre histoire. L'explication de cette anomalie est très simple : le prix des transports militaires avait été réglé, non pas durant la guerre, mais bien antérieurement par une Convention en date du 12 juin 1898 connue sous le nom de « Traité Cotellet ».

Ce contrat s'était inspiré de l'idée très juste que les services rendus à la Patrie, quand il s'agit de la guerre ou de sa préparation, ne devaient pas constituer une source de profits pour les Compagnies. En même temps, il déterminait des tarifs calculés d'après les prix de revient de l'époque et spécifiait que le chargement d'un wagon serait payé à forfait sur la base de 6 tonnes 1/4. Or depuis 1898, les conditions d'exploitation avaient subi des transformations profondes. Le tonnage des wagons en particulier s'était accru dans des proportions considérables, les plus faibles portaient 10 tonnes au début de la guerre, beaucoup pouvaient en transporter 20 et quelques-uns jusqu'à 40.

Ce n'était pas seulement l'équité qui exigeait une révision du traité Cotellet, c'était aussi l'intérêt bien compris de la France ; en effet, il était entendu que les

autorités militaires alliées payeraient les transports effectués sur notre territoire par nos chemins de fer au même prix que les autorités françaises. Il en résulte que l'augmentation des tarifs de transports militaires français devait accroître la contribution de nos alliés aux dépenses générales de nos réseaux. Cependant l'armistice fut conclu avant que les pourparlers engagés sur cette question entre le Gouvernement et les Compagnies aient abouti.

Toutes ces hésitations, ces lenteurs à opérer les relèvements de tarifs rendus nécessaires par les augmentations de dépenses suffisent à expliquer le déficit qui, nous l'avons vu, n'a cessé de se creuser davantage. Comment a-t-il été comblé ?

En ce qui concerne le réseau de l'Etat, la question ne présentait pas de difficultés particulières. Elle n'était guère plus compliquée pour les trois Compagnies qui possédaient encore la ressource de faire largement appel à la garantie d'intérêt. Dans l'un et l'autre cas, le contribuable était inévitablement appelé à solder les différences, mais quelle attitude l'Etat adopterait-il vis-à-vis du Nord et du P.-L.-M. ? A partir du 31 décembre 1914, il ne leur devait plus rien. Ces deux Compagnies n'avaient, en droit, aucun secours à attendre de lui, elles devenaient entièrement indépendantes dans leur gestion financière ; et cependant toute action leur était interdite tant par le régime de la réquisition que par l'intangibilité des tarifs. C'était, à bref délai, la ruine, une ruine imméritée, pour ces deux Sociétés dont l'une constituait le plus puissant groupement de capitaux qui se fut jamais créé sur notre territoire, dont l'autre avait donné, dès les premiers jours de la guerre, les plus beaux exemples d'énergie et de patriotisme. Malgré toute l'hostilité dont il était animé à l'égard des grandes Compagnies, le Parlement ne pouvait laisser commettre une aussi grave iniquité. Convaincu

que ces difficultés ne seraient que provisoires, il vota l'article 20 de la loi du 26 décembre 1914 qui autorisa ces deux Compagnies à emprunter pour faire face à leurs échéances, sans encourir l'inculpation de distribution de dividendes fictifs et à reporter leurs insuffisances à leur compte de premier établissement (1).

Les Compagnies vécurent; elles n'en furent pas moins sérieusement atteintes, ainsi que le montre le tableau ci-dessous qui indique le rapport de dépréciation du capital-action en 1914 et en 1918, par rapport aux chiffres de 1897 :

1^{er} juillet 1914 11 novembre 1918

Est	16%	16%
Midi	23%	37%
Nord	16%	37%
P.-L.-M.	32%	51%
P.-O.	30%	40%

Le même phénomène se produisait en ce qui concernait les obligations. Nous donnons ci-après le rapport de dépréciation aux mêmes dates :

1^{er} juillet 1914 11 novembre 1918

Est	13%	28%
Midi	12%	27%
Nord	14%	32%
P.-L.-M.	15%	31%
P.-O.	14%	30%

(1) Loi du 26 décembre 1914, art. 20 : « Dans le cas où, à la suite des prélèvements sur le compte unique d'exploitation autorisés pour les Compagnies des chemins de fer du Nord et de Paris à Lyon et à la Méditerranée par les conventions en vigueur... il existerait une insuffisance pour couvrir avec la garantie d'intérêts liquidée, conformément aux dites conventions en ce qui concerne l'exercice 1914, toutes les charges effectives de ces réseaux, ces compagnies auront la faculté de reporter tout ou partie de cette insuffisance à leur compte de premier établissement pour l'exercice 1914 et les suivants, jusques et y compris l'exercice qui suivra celui au cours duquel la paix aura été conclue.

Si tous les porteurs de titres subirent ainsi, du fait de la guerre, des sacrifices importants, ils eurent au moins la consolation d'avoir largement contribué à la création d'un instrument qui a rendu au pays d'inappréciables services.

III

Depuis le 31 juillet 1914, date à laquelle les Réseaux recevaient l'ordre d'acheminer les troupes de couverture vers la frontière jusqu'au 11 novembre 1918, ceux-ci n'ont pas un instant failli à leur tâche et les plus hautes autorités civiles et militaires leur ont rendu un hommage mérité. Nous rappellerons brièvement les épisodes les plus glorieux de cette histoire qui a été écrite par un des anciens grands chefs de notre armée : M. le général de Lacroix (1).

Le 2 août 1914, à minuit, les transports de mobilisation et de concentration commencèrent. Il s'agissait d'amener sur le front quarante-deux corps d'armée sans compter les troupes coloniales ; or le transport d'un corps d'armée exige, en ce qui concerne les seules unités de combat, une moyenne de 80 trains et de 4.000 wagons.

La Compagnie de l'Est, sur le réseau de laquelle affluaient des troupes venant du Midi, du Centre et de l'Ouest, dut assurer la circulation de plus de 4.000 trains militaires. A certains jours et sur certaines lignes, les trains se succédaient à moins de quatre minutes d'intervalle et se suivaient à deux kilomètres de distance.

Le P.-L.-M. mit en mouvement un nombre de trains à peu près semblable. En dehors des corps métropolitains, il dut écouler en trois jours, toutes les forces actives venues de l'Afrique du Nord ainsi que les divisions territoriales destinées à les remplacer au Maroc.

(1) *Revue des Deux Mondes*, 15 mars-1^{er} avril 1919.

Le Nord et l'Etat, tout en assurant la concentration de nos propres troupes, amenèrent dans la zone de combat les 260.000 soldats britanniques qui venaient de débarquer sur divers ports de la côte depuis Boulogne jusqu'à Saint-Nazaire.

On sait que le premier choc entre les deux armées ennemies ne fut pas un succès pour nos armes. L'enveloppement de l'armée britannique et de la V^e armée française dans la région de Charleroi-Mons, força notre front à se replier vers la Marne. Il fallut procéder à des évacuations rapides de la zone de l'arrière et sur chaque ligne se dirigeant vers le Sud passèrent journellement de 120 à 170 trains.

Un peu avant la bataille de la Marne, le réseau de l'Est assura en quelques jours sans aucun incident le transport de puissants renforts qui, venus de Lorraine, allaient participer à la victorieuse offensive de l'Ourcq.

Ensuite ce fut l'angoissante course à la mer. Les Allemands, cherchant à renouveler la manœuvre de Charleroi, amenaient sans cesse des forces nouvelles. Nos chemins de fer, malgré la longueur plus grande des lignes qu'ils avaient à parcourir, malgré l'infériorité résultant du moindre développement industriel de notre pays, réussirent à l'emporter dans cette lutte de vitesse et de régularité, engagée contre l'adversaire. Les armées de Castelnau, de Maud'huy, d'Urbal et French furent successivement transportées vers le Nord et constituèrent une digue, infranchissable le jour où elle put atteindre les rivages de la mer du Nord.

Le front s'était fixé ; les armées, pendant des années, restèrent en contact sur une ligne de tranchées presque immuable ; mais la tâche de nos réseaux était tout aussi lourde. Il leur fallut amener constamment de l'arrière vers l'avant les ravitaillements et le matériel qui s'accroissaient sans cesse. En dehors de la zone des armées, il

fallait à chaque instant organiser des transports improvisés qui dérangeaient toutes les prévisions. Cinq cent mille combattants ou auxiliaires de toutes races et trois cent mille travailleurs exotiques débarquèrent dans nos ports, en particulier à Marseille.

Dès l'année 1914, le P.-L.-M. a fourni, en un mois, 1.600 trains pour le transport des troupes coloniales. En 1915, ce réseau recevait 70.000 Sikhs et Gourkas qu'il dirigea vers le Nord. Pendant cette même année, l'Orléans formait 30.000 trains qui chargèrent 3.700.000 officiers et soldats et 582.000 chevaux. Le Nord si cruellement mutilé, en mettait en marche plus de 114.000, soit une moyenne de 310 trains par jour.

Février 1916 vit se déclancher l'offensive allemande contre Verdun. En quelques heures, les Commissions de Réseaux, à la demande du Haut Commandement, obtenaient d'un bout à l'autre du territoire, la libération des wagons de marchandises déjà chargés, formaient des trains de troupes et de matériel qui débarquaient leurs renforts, un peu plus tard, dans des gares souvent battues par le feu de l'ennemi. Il faut reconnaître toutefois qu'en raison de la rupture de la ligne Verdun-Lerouville à Saint-Mihiel et de la menace qui pesait sur la ligne Verdun-Sainte-Menehould, les transports par route jouèrent au cours de cette bataille, un rôle plus important que les transports par voie ferrée.

La lutte devant Verdun s'apaisait au moment où l'incendie s'alluma sur la Somme. Dans la préparation de cette nouvelle bataille, le général Foch trouva un concours précieux dans l'habileté des réseaux de l'intérieur qui apportèrent constamment à l'avant le personnel, le matériel, les munitions et les approvisionnements nécessaires.

La lutte se poursuivit jusqu'à l'aube de 1917 sans amener les résultats espérés. Cette année tient cepen-

dant une place toute particulière dans l'histoire de la guerre puisqu'elle fut marquée par la décision d'intervention des Etats-Unis.

L'arrivée des troupes américaines exigea un nouvel effort de la part de nos réseaux. Il fallut, en effet, sans interrompre le ravitaillement des armées françaises et britanniques, répartir ces troupes sur différentes parties du territoire et les diriger vers des camps d'entraînement où elles se mirent au courant de nos méthodes de guerre.

Dans le deuxième semestre, soixante mille hommes, plus de vingt mille chevaux et vingt-cinq mille tonnes de matériel furent embarqués à Saint-Nazaire par le P. O. Les transports américains ne cessèrent de s'accroître. En octobre 1918, 31.000 wagons furent chargés de marchandises diverses et acheminés vers leurs destinations respectives.

Le Réseau P.-L.-M. réussissait en 1917 un tour de force encore plus extraordinaire. Le 23 octobre, la Commission du réseau était invitée par le Haut Commandement à réunir en vingt-quatre heures le personnel et le matériel nécessaires pour transporter au Frioul, que le désastre de Caporetto venait d'ouvrir à l'invasion, 120.000 soldats britanniques et français avec leur artillerie et leurs approvisionnements.

L'ordre était exécuté dans le délai fixé. Le 28 octobre les premiers trains formés franchissaient les Alpes. Le 8 novembre, l'offensive autrichienne était fixée dans le Trentin comme sur la Piave.

Nos adversaires savaient aussi tirer parti de leurs voies ferrées, que le développement industriel de l'Allemagne avait largement contribué à développer. Dès que la trahison Russe fut consommée, ils amenèrent en France les corps d'armée devenus disponibles sur le front oriental et commencèrent ces attaques de mars 1918 qui rendirent notre situation militaire en général et celle

de nos chemins de fer en particulier extrêmement précaire. Nous fûmes privés d'artères vitales, à grand rendement, comme la ligne de Paris à Amiens par Creil, et celle de Paris à Châlons par la vallée de la Marne. Pourtant, il fallait procéder aux évacuations des parcs d'approvisionnements, des gares régulatrices, des stations-magasins et des usines de toute nature qui étaient situés dans la région menacée. Une fois de plus nos réseaux triomphèrent des obstacles accumulés. Ils réussirent même à déménager la majeure partie des machines-outils des ateliers d'Amiens et d'Eprenay.

Le mois de juillet 1918 vit expirer le dernier assaut germanique. Les Alliés qui avaient enfin accepté le Commandement unique, reprirent l'initiative des opérations ; mais il avait fallu auparavant reconstituer des réserves, regrouper des forces, renforcer toutes les parties du front. On comprend toute l'importance des chemins de fer durant cette période de préparation ; cependant, jamais ils n'avaient disposé de moyens aussi précaires. La ténacité et la science technique des chefs, la vaillance et le dévouement de tout le personnel vinrent à bout de toutes les difficultés. Le dégagement de la ligne de Châlons, à la suite de la victoire de Château-Thierry, va leur rendre une plus grande liberté de mouvements.

La victoire est proche, l'offensive ordonnée par le maréchal Foch se continuera sans interruptions jusqu'au mois de novembre, jusqu'à ce que l'adversaire épuisé soit obligé d'implorer la paix. Tandis que le front se déplacera chaque jour, nos chemins de fer le suivront pas à pas et continueront à assurer avec une régularité presque mathématique l'approvisionnement de nos armées en renforts, en vivres et en matériel.

Le 9 mai 1919, dans un discours prononcé à la Chambre des Députés, M. Claveille pouvait déclarer avec une modestie qui laissait percer un légitime orgueil. « En

toute sincérité, j'affirme que dans son ensemble, le service des chemins de fer français a été à la hauteur des besoins militaires de la France (1). »

(1) La guerre a fait subir au régime des chemins de fer étrangers des transformations qui ont été également déterminées par le double besoin de concentrer tous les efforts et de faire face aux difficultés financières. L'évolution des chemins de fer anglais et américains offre à cet égard un sujet de comparaison particulièrement intéressant.

Angleterre. — Dès le 4 août 1914, un ordre du Conseil, émis conformément aux prescriptions de l'article 16 du « Regulation of the Forces Act » de 1871, déclarait que le Gouvernement se chargeait de la direction des chemins de fer de la Grande-Bretagne. Il déléguait ses pouvoirs à un comité exécutif composé des onze directeurs des principales compagnies et présidé effectivement par M. Walker, du London & South Western Ry.

Il était spécifié que « les lignes, les locomotives, le matériel roulant et le personnel seraient utilisés comme une seule unité et au mieux des intérêts de l'Etat » ; mais chaque compagnie conservait son autonomie et le personnel de chaque réseau continuait à relever des mêmes autorités qu'auparavant.

La crise des transports, résultant de l'expédition en France d'une partie du matériel et du personnel, obligea le Gouvernement à prendre de nouvelles mesures destinées à accroître la concentration des réseaux. Par ordre du comité exécutif en date du 2 janvier 1917, les petites compagnies furent rattachées aux douze réseaux principaux. On décidait en même temps que tous les wagons pourraient être chargés à destination d'une station quelconque quelle que soit la compagnie propriétaire. A la même époque, le Board of Trade fut investi, par des clauses additionnelles aux DORA, de pouvoirs nouveaux semblables à ceux qui avaient été accordés à notre ministre des travaux publics.

Au point de vue financier, les chemins de fer anglais connurent durant la guerre les mêmes difficultés que les nôtres ; mais les compagnies n'eurent pas à en souffrir. Le Gouvernement avait en effet décidé de leur allouer une compensation égale à la différence entre le total des recettes nettes réalisées sur leurs lignes pendant leur prise de possession par l'Etat et le montant des recettes nettes pendant la période correspondante de 1913. Cet accord, à la fois très juste et très simple, permettait d'éviter les infinies complications qui résultent chez nous de la rédaction et de la vérification de millions d'ordres de transport.

Etats-Unis. — L'entrée en guerre de l'Amérique fit immédiatement comprendre la nécessité de mieux coordonner les différents réseaux. Dès le 11 avril 1917, les directeurs des principales compagnies décidaient d'instituer une commission de vingt-sept membres qui choisirait dans son sein un comité exécutif de cinq membres chargé d'assurer la direction de tous les réseaux ; mais la constitution de ce « Railway War Board » se heurtait à un obstacle juridique important : elle était en effet contraire aux principes de l'« Act to Regulate Commerce » de 1887 et de la « Sherman Antitrust Law » de 1897, qui interdisaient toute entente entre les compagnies.

On fut donc obligé de recourir au système étatiste. Le 26 décembre 1917, le président Wilson lança une proclamation par laquelle il déclarait prendre possession de tous les chemins de fer et nommait un

directeur général, M. Mac Adoo, avec des pouvoirs pratiquement illimités. Les compagnies étaient dédommagées de leur éviction grâce à une combinaison financière semblable à celle qu'avait adoptée l'Angleterre et n'en différant que sur les deux points suivants :

1^o La période de base qui sert au calcul de l'indemnité est de quatre années (30 juin 1914-30 juin 1917) ;

2^o Au lieu de rédiger une convention unique approuvée par toutes les compagnies, le Gouvernement américain traita séparément avec chacune d'elles.

M. Mac Adoo tenta de mettre sur pied une organisation entièrement nouvelle, essentiellement centralisée et bureaucratique. Malgré l'appui qu'il rencontra au début auprès des autorités et même du public, en partie favorable à un changement de régime, il ne put réaliser aucune de ses espérances. La crise des transports se développa, le déficit s'accrut dans d'énormes proportions et l'opinion tout entière, à l'exception des syndicats ouvriers, réclama avec énergie le retour au système de l'exploitation privée. Nos alliés purent alors comprendre que les tentatives de transformation qui ne tiennent aucun compte de l'expérience du passé sont toujours destinées à un échec. Le droit public et l'économie politique ne font pas plus de sauts que la nature.

CHAPITRE IV

La situation des Chemins de fer au lendemain de la guerre.

Quand les antennes vibrantes de nos postes de T.S.F. lancèrent dans le monde entier le message triomphal annonçant que la lutte prendrait fin le 11 novembre 1918 à onze heures, heure française, une vague de joie déferla sur tous les peuples alliés.

On s'imagina que d'un coup de baguette magique, la Paix allait rétablir la vie que l'on avait connue avant la guerre et qui paraissait d'autant plus heureuse et plus facile que quatre années de fièvre en avaient estompé les contours.

Le réveil fut brutal, l'année 1919 fut mauvaise à tous les points de vue. Désillusions politiques provenant des discussions diplomatiques d'où ne paraissait pas devoir sortir le traité que méritait notre victoire, désillusions sociales causées par la renaissance de la lutte des classes que l'on espérait à jamais terminée, désillusions économiques aggravées chaque jour par la baisse continue des changes et l'augmentation du prix de toutes les denrées, rien de tout cela ne nous fut épargné.

Nous avons à nous occuper particulièrement ici de l'étude des textes qui définissent les rapports de l'Etat et des Réseaux de chemins de fer pendant cette période ;

mais nous croyons qu'il est nécessaire de les éclairer par l'examen des circonstances dans lesquelles ils ont été rédigés et qui les ont inspirés. Des règles de droit ne peuvent être que l'expression d'un principe rationnel ou bien la cristallisation d'une pensée active qui cherche à se conformer aux différentes conditions de la vie et peut-être même n'y a-t-il pas entre ces deux origines du Droit une différence bien profonde, si, comme le pensent beaucoup de savants modernes, la Raison, l'Intelligence ne constituent qu'un instrument de défense et d'adaptation. C'est dans cet esprit que nous examinerons successivement les faits qui dominent l'histoire de nos chemins de fer au lendemain de l'armistice ; la crise des transports, sa répercussion sur l'organisation administrative de nos réseaux, sa répercussion sur leur situation financière.

I

La fin des hostilités ne diminuait en rien l'effort que nos Réseaux avaient à fournir. Les transports de démobilisation, bien que moins précipités que les transports de concentration qui marquèrent le début de la guerre, absorbaient un grand nombre de trains (1). L'armée, malgré la diminution de ses effectifs, restait encore nombreuse et les approvisionnements, au lieu de lui être livrés à une centaine de kilomètres de Paris, devaient lui être apportés jusque sur les bords du Rhin. Les prisonniers devaient être rapatriés. Les alliés, Anglais, Américains, faisaient refluer vers la côte les marchandises qui encombraient leurs magasins de l'avant. Les Allemands restituaient les objets enlevés. Les réfugiés regagnaient leurs foyers en ruines. Les régions libérées, où tous les stocks étaient épuisés, commençaient à aspirer

(1) En janvier 1919, ils ont occupé en permanence 10.000 wagons, 350 voitures et 800 locomotives. (Rapport Lorin.)

la prodigieuse quantité de matériaux et de denrées alimentaires nécessaires à leur reconstruction et à leur entretien. Les centres urbains, dont la population avait souvent doublé ou triplé au cours de la guerre ne trouvant plus dans le voisinage immédiat leur nourriture quotidienne en quantité suffisante, la faisaient venir de beaucoup plus loin qu'en 1914. Le charbon était produit maintenant par la Sarre ou par la Wesphalie bien plus éloignées que le Pas-de-Calais de nos usines et de nos maisons. Civils et militaires démobilisés voulaient faire d'un coup tous les voyages qui leur avaient été interdits pendant la guerre pour des raisons variées ; toutes ces causes s'enchevêtraient inextricablement pour aboutir finalement à de notables accroissements du trafic et à de sérieuses augmentations des parcours ; or nos réseaux n'étaient pas prêts à supporter ces charges nouvelles. Ils étaient, selon le mot d'un Directeur de l'Etat, des grands blessés de la guerre et exigeaient beaucoup de soins et de ménagements.

Ils avaient, au cours des hostilités, rendu au pays tous les services que celui-ci en attendait, mais ils n'avaient obtenu ces résultats qu'au prix d'un effort intensif et exagéré qui les laissait exsangues au moment où s'achevait la guerre.

Les causes de cet épuisement sont diverses. On peut les grouper en trois catégories : Destructions opérées par l'ennemi ; Usure du matériel due à la fois au manque d'entretien et au bouleversement des conditions du trafic ; Fatigue du personnel.

1° Sur les 2.123 kilomètres du Réseau du Nord qui avaient été occupés par les Allemands, il ne restait pas, au moment où s'écoula le flot des envahisseurs, un seul pont, un seul tunnel, un seul dépôt, une seule gare qui fussent absolument intacts. Sur des centaines de kilomètres, les rails avaient été arrachés des traverses soit

à l'aide d'explosifs, soit à l'aide d'une charrue construite spécialement à cet usage et que traînait une locomotive.

Sur l'Est, 935 kilomètres étaient totalement ou partiellement détruits. Sur de nombreux points, la plateforme, elle-même, creusée de galeries et d'entonnoirs n'existait plus, 262 ponts, 8 souterrains avaient sauté. Les appareils, les alimentations d'eaux, les bâtiments, les organes de signalisation, les lignes télégraphiques étaient inutilisables. Le souci de rétablir au moins une circulation réduite sur ces deux réseaux primait tous les autres. Au mois de juillet 1919, il ne restait plus que 20 kilomètres sur le Nord et 40 sur l'Est à remettre en exploitation.

2° Le matériel était en mauvais état pour une double raison ; tout d'abord parce que l'entretien en avait été négligé pendant la guerre, ensuite parce que le bouleversement des courants de circulation avait déterminé une usure tout à fait anormale.

Avant la guerre, presque toutes les lignes à gros trafic étaient celles qui se dirigeaient de Paris vers les grands Centres de province et les ports, et le trafic s'écoulait du centre vers la périphérie ; les lignes transversales étaient en général beaucoup moins animées ; à l'exception par exemple de celles qui joignaient la région industrielle du Nord à la zone minière de Lorraine (transversale Dunkerque-Audun-le-Roman).

Au cours des hostilités, le courant se renverse. Il se dirigea des ports devenus souvent des bases alliées, vers l'intérieur, empruntant en particulier les lignes qui traversaient en biais la France dans la direction Sud-Ouest, Nord-Est ; or ces lignes jusque-là secondaires, n'avaient jamais été établies pour un semblable service.

Elles présentaient des courbes de trop faible rayon, des zigzags nombreux, des rampes abruptes, des raccordements incommodes, elles étaient équipées avec des

rails trop légers pour supporter les lourdes machines modernes et les longs trains de marchandises. Elles étaient dépourvues des garages, des triages indispensables. Il en résulta que, sur tous les réseaux, les services de la voie furent amenés à consacrer toutes leurs ressources en crédit et en main-d'œuvre à l'entretien de ces lignes et à négliger les autres.

Les modifications des conditions de triage, les efforts inusités demandés aux châssis des voitures et wagons amenaient des détériorations fréquentes. La proportion d'immobilisation qui était de 3,7 % en 1913 passa à 15 % en 1919, toutefois, étant donné surtout les importantes livraisons de l'Allemagne (1) et les achats effectués en Amérique, nous disposions encore d'un nombre suffisant de wagons, 370.815 en 1919 contre 336.464 en 1913 (2). Rien de particulier non plus à dire des voitures. Sans doute n'étaient-elles pas toutes en parfait état. Les voyageurs qui, depuis deux ans, circulent sur les lignes secondaires, ont pu remarquer que bien souvent les carreaux font défaut, les coussins sont crevés, les plafonds laissent passer la pluie. Particulièrement lamentables à cet égard sont les voitures allemandes, choisies cependant parmi les meilleures de ce réseau « nationalisé » que l'on nous donnait si souvent en exemple avant la guerre, mais tout cela importe peu. Wagons et voitures roulaient tant bien que mal. Par contre les locomotives paraissaient être à bout de souffle. « La cause principale de la crise des transports, déclarait le 14 février 1919 à la Chambre des Députés, M. Gels, Sous-Secrétaire d'Etat aux Travaux Publics, réside dans le rendement insuffisant des locomotives ».

(1) L'armistice avait prescrit la livraison aux alliés, par les Allemands, de 150.000 wagons et voitures et de 5.000 locomotives, dont les deux tiers environ revenaient à la France.

(2) Répartition au 31 décembre 1919 : Est, 48.486 ; Etats, 74.471 ; Midi, 30.981 ; Nord, 53.940 ; P.-L.-M., 110.454 ; P.-O., 52.483.

Sur le papier la situation paraissait satisfaisante. Nous possédions 14.376 machines en 1919 (1) contre 11.995 seulement en 1913, par contre la proportion d'immobilisation s'était largement accrue. De 9,8 % en 1913, elle atteignait 20,5 % au mois d'août 1919. Les locomotives américaines se ressentaient de la hâte avec laquelle elles avaient été construites ; les locomotives allemandes du manque de cuivre pour la fabrication de certains organes et du manque de matières de graissage pour l'entretien ; les locomotives françaises, bien que capables encore de rendre de meilleurs services, étaient anciennes et usées par l'effort anormal que la guerre avait exigé d'elles. Toutes ces machines, enfin, étaient alimentées par un charbon peu propre à la combustion dans leurs foyers. Il ne faut pas oublier en effet que, par suite de l'étroite limitation de la place disponible, les locomotives ont un foyer spécial qui n'est fait que pour brûler du bon charbon, c'était le cas en particulier des machines allemandes ; or le bon charbon provenait de nos mines du Nord et du Pas-de-Calais qui avaient été en majeure partie détruites. Certaines d'entre-elles, notamment Bruay, avaient bien continué de produire, mais, comme par suite de la crise des transports, le charbon s'entassait sur le carreau de la mine sans pouvoir être évacué, les Compagnies minières étaient plutôt défavorablement disposées à l'égard des Réseaux qui les desservaient si mal et elles ne faisaient aucun effort pour améliorer leurs livraisons aux chemins de fer. On tournait dans un cercle vicieux. En définitive, les locomotives dont les grilles étaient obstruées, les foyers détériorés, la pression insuffisante, restaient en panne.

Au mois de juillet 1918, 873 étaient en réparation, en

(1) Répartition au 31 décembre 1919 : Ceinture, 102 ; Est, 1.943 ; Etat, 3.016 ; Midi, 1.049 ; Nord, 2.184 ; P.-L.-M., 3.904 ; P.-O., 2.178.

août 963, en septembre 998, en novembre 1.007, en décembre 1.122, en janvier 1919, 1.228, soit à peu près 10 % de l'effectif total. Cette proportion ne cessait de s'élever durant les mois suivants et atteignait, comme nous l'avons dit, 20 % dans le courant d'août. La moyenne des trains en détresse, c'est-à-dire contraints de s'arrêter par suite d'avaries de machine, passe de 150 en 1914, à 504 en novembre 1918 et s'accroît encore en 1919. Quant aux retards, le nombre en est si élevé qu'il affecte à peu près la totalité des trains.

Les Réseaux firent leur possible pour hâter les réparations, mais beaucoup d'ateliers avaient été transformés au cours de la guerre en vue de la fabrication des obus. Il fallait se livrer à un nouveau travail d'adaptation dont les résultats ne pouvaient se faire sentir immédiatement, installer de nouvelles machines-outils à un moment où, nous allons le voir, les difficultés provenant du personnel étaient grandes. En attendant, on s'efforça d'obtenir le concours de l'Etat et de l'industrie privée. La chose n'alla pas sans peine.

Le P. O. ne trouva qu'un seul atelier d'Etat qui voulut bien se charger de réparer ses locomotives : c'était la fonderie de Ruelle ; mais la moindre opération y durait de longs mois. Les établissements industriels particuliers n'avaient pas, en général, le matériel nécessaire pour entreprendre ce genre de travail et demandaient d'importants délais ; pourtant en octobre 1919, 193 marchés étaient en cours, dont 52 pour les réparations de locomotives.

3° Plus grave peut-être encore et plus menaçante était la crise du personnel. Nous avons déjà indiqué, dans le chapitre précédent, que le personnel régulier avait sensiblement diminué au cours de la guerre. Alors que sur le Midi, par exemple, il y avait 1 agent nouveau

sur 9 en 1914, cette proportion passait de 4 à 6 en 1919.

Quelques mois après l'armistice, les R.A.T. qui commençaient à être entraînés, furent démobilisés. La main-d'œuvre étrangère qui comptait quelques bons éléments (notamment les cheminots Serbes et Belges et les prisonniers Allemands), parmi beaucoup de mauvais, fut rapatriée. Les 70.000 volontaires de la Réserve de l'Active que le Gouvernement avait, en compensation, mis à la disposition des Réseaux, ne témoignaient pas le plus souvent d'un zèle excessif et, contents d'avoir échappé aux rigueurs de la discipline militaire, se bornaient généralement à attendre que leur tour de démobilisation fût arrivé.

Le personnel ancien, lui-même, n'échappait pas à un certain découragement. Comme tous ceux qui, au cours de la guerre, avaient donné sans compter leurs forces pour le salut du pays, les agents des voies ferrées aspiraient au repos et à une existence plus large ; or, les augmentations de salaires qui grevaient si lourdement, ainsi que nous l'avons vu, le budget des réseaux étaient cependant à peine suffisantes pour compenser l'élévation du prix de la vie. Le manque d'habileté des apprentis, les bouleversement des vieilles habitudes rendaient plus pénible la tâche des anciens. La comparaison de l'avancement rapide que, par la force des choses on avait été obligé d'accorder aux jeunes agents, avec leur propre carrière excitait leur jalousie. Les retards apportés à la liquidation de certaines indemnités, en particulier des heures supplémentaires, et à l'établissement d'un statut uniforme, les aigrissaient davantage. Les cadres, eux-mêmes, malgré toute leur fidélité, avaient souffert de voir que leur situation matérielle n'avait pas été modifiée autant que celle de leurs subordonnés ; ils avaient également perdu de leur autorité trop longtemps divisée entre eux et des officiers souvent étrangers aux services.

Cette crise morale, générale sur tous les réseaux, était particulièrement grave sur l'Etat dont les dirigeants avaient souvent fait montre d'une extrême faiblesse. En dépit de tous ces obstacles, une amélioration commençait à se faire sentir quand deux mesures vinrent tout remettre en question. La suppression du travail à la tâche dans les ateliers qui entraîna une énorme diminution de rendement et le vote de la loi du 23 avril 1919, relative à la journée de 8 heures. Cette loi avait une haute portée sociale et morale, mais elle était singulièrement inopportune au point de vue économique. Les chemins de fer durent cependant l'appliquer dès le 1^{er} mai à leur personnel sédentaire. Cette mesure entraînait l'embauchage de 25 % d'agents nouveaux.

Le personnel ambulant bénéficia à son tour, par étapes, entre le 8 juillet et le 15 novembre, de la réduction de la journée de travail. Il en résulta une perte de rendement d'environ 35 % (1).

Avec l'année 1920, vint l'espérance d'un avenir meilleur, mais les deux grèves politiques de février et de mai réduisirent une fois de plus à néant les efforts accomplis par nos réseaux.

Certaines personnes que leur tempérament portait aux solutions extrêmes, encouragées par les succès de la Révolution Russe, éprouaient le vif désir de tenter en France un coup d'Etat. Elles s'insinuèrent parmi le personnel des chemins de fer, en particulier parmi celui des ateliers et commencèrent une active propagande révolutionnaire, elles eurent bientôt une action prépondérante dans les Unions syndicales, en particulier dans la Fédération des cheminots. Cette Fédération crut pouvoir faire grand. N'avait-elle pas déjà obtenu des résultats impor-

(1) L'effectif total du personnel était de 355.000 agents au 1^{er} janvier 1914 ; il passe à 460.947 au 1^{er} janvier 1920.

tants, en particulier dans le réseau de l'Etat ? Elle avait fait réintégrer des agents condamnés pour vol, frapper des chefs qui avaient blâmé, pour fautes graves, des subordonnés syndiqués, accorder de l'avancement à des ouvriers passibles du Conseil de Guerre (1). Il semblait n'y avoir plus qu'un pas à faire pour s'emparer de la direction des chemins de fer, et par là même se rendre maîtres de la vie économique du pays.

Ce pas fut vite franchi. Prenant prétexte d'une légère mise à pied qui avait été infligée à un menuisier pour s'être absenté de son poste sans autorisation, les Syndicats des Travailleurs du rail déclarèrent la grève en février. Ils se heurtèrent à la résistance très générale de la population et d'un grand nombre de cheminots qui préférèrent obéir aux ordres de mobilisation du Gouvernement plutôt qu'à ceux du Syndicat. Le mouvement échoua. Il reprit plus tard au mois de mai et se prolongea davantage. Les dirigeants révolutionnaires, sentant dès le début que la partie était compromise, s'efforcèrent d'intéresser à leur affaire toutes les corporations ouvrières, mais ils ne rencontrèrent qu'une indifférence à peu près complète. Soutenus par l'opinion publique, par les organisations de volontaires, par le patriotisme de la majorité des agents, les Réseaux parvinrent à rétablir leur autorité et la paix n'a plus été troublée dans les six derniers mois. La crise des Transports s'est en même temps rapidement atténuée.

II

Quels furent pendant cette période les rapports de l'Etat et des Compagnies au point de vue administratif ? C'est ce que nous avons à rechercher maintenant.

Le Gouvernement pensa, dès le début de 1919, que

(1) Déclarations de MM. Taittinger et Engerand à la Chambre, le 18 mai 1920.

L'armistice créait une situation nouvelle et permettrait de modifier l'organisation en vigueur, mais il ne crut pas possible de rendre en même temps aux réseaux leur entière liberté. Etablir un régime intermédiaire entre le régime normal du temps de paix et le régime exceptionnel du temps de guerre, tel fut l'objet du décret du 2 février 1919.

« Tout en maintenant le régime prévu par la loi du 28 décembre 1888, écrit M. Claveille dans le Rapport au Président de la République, il est possible de rendre la direction des réseaux aux administrations qui en sont chargées en temps de paix, de façon que les organismes ordinaires reprennent l'autonomie de leur gestion. Il reste nécessaire cependant de leur imposer dans l'intérêt général l'obligation d'exécuter, par priorité absolue, les transports militaires indispensables et les transports essentiels à la vie de la Nation ; cette charge étant compensée par une modification dans le point de départ des délais de transports réglementaires.

Pour sauvegarder entièrement les intérêts militaires, il suffit de prévoir à côté des organismes techniques du réseau, des commissaires qui soient chargés de surveiller l'exécution des transports militaires et des travaux ayant un caractère militaire. »

En réalité, on accordait aux Administrations des Réseaux, une satisfaction plutôt morale que matérielle et leur faculté d'initiative se trouvait singulièrement restreinte par l'article premier du Décret (paragraphe a et b) qui est ainsi conçu :

« ARTICLE PREMIER. — a) Les Réseaux devront exécuter par priorité absolue, les transports indispensables pour les armées françaises et les armées alliées, suivant la nomenclature arrêtée par le Ministre des Travaux publics et des Transports, sur la proposition du Directeur général des Transports militaires.

« b) Les Réseaux seront tenus de se conformer aux ordres et aux programmes généraux de transports qui leur seront notifiés dans un but d'intérêt général, par le Ministre des Travaux publics et des Transports, agissant par délégation de l'autorité militaire. »

Le Ministre, tirant ainsi ses pouvoirs de la délégation de l'autorité militaire, ne pouvait naturellement les conserver au delà de la date de cessation des hostilités. C'est d'ailleurs ce qu'indique formellement l'article 1^{er}.

Quelle était exactement la portée de ce décret ? On a parfois laissé entendre que le Ministère ne voulait rien changer au régime antérieur et qu'il désirait simplement, en faisant connaître au public la restitution des Réseaux à leurs Administrations respectives, se décharger de responsabilités que l'aggravation de la Crise des Transports rendait de plus en plus pesantes (1). Quoiqu'il en soit, il est tout à fait certain que l'établissement des programmes généraux de transports n'était pas une mince besogne. Il supposait de la part du Gouvernement une politique économique déterminée et résolument orientée dans le sens de l'interventionnisme.

Que de problèmes à résoudre amènerait chaque journée ! Que de cas d'espèces à examiner ! Que d'injustices à commettre ! Supposons, par exemple, que deux industriels apportent en même temps dans une gare, l'un une automobile destinée à une ville du Midi, l'autre des matériaux de construction destinés aux régions libérées. L'application d'un programme général de transports obligera le chef de gare à expédier d'abord les matériaux de construction ; puis ensuite, quand des wagons seront disponibles l'automobile, mais il est fort

(1) « Nous demeurons ainsi en fâcheuse posture vis-à-vis du public et il nous a paru, comme aux autres compagnies, que nous ne pouvions pas accepter pareille situation sans protester. » (Déclaration de M. Dervillé à l'Assemblée générale des Actionnaires du P.-L.-M. de 1919.)

possible que les matériaux ne soient pas utilisés, faute de main-d'œuvre, durant de longs mois ; il est également possible qu'ils ne puissent pas être déchargés à l'arrivée et qu'ils restent en souffrance, avec les wagons qui les ont transportés, sur une voie de garage déjà encombrée. — d'un autre côté, l'acheteur de l'automobile est peut-être un médecin qui en aurait le plus urgent besoin pour soigner une clientèle atteinte d'épidémie et disséminée sur une vaste étendue de territoire dépourvu de communications.

Entre un transport de pommes de terre et un transport de soieries, l'autorité n'hésitera pas un instant et accordera la priorité aux pommes de terre qui peuvent être destinées à un accapareur qui s'efforce d'accumuler des stocks pour faire hausser les prix. Pendant ce temps les soieries resteront en gare et se détérioreront ; le commerçant étranger qui les avait commandées, annulera sa commande, le change ne se relèvera pas et des ouvriers tisseurs seront privés de travail. Nous pourrions multiplier à l'infini les exemples.

La pratique des programmes généraux, c'est-à-dire de la hiérarchisation des transports comporte encore deux inconvénients très graves :

1° Elle multiplie les parcours à vide. Il arrive qu'un wagon se trouve dans une gare sans emploi ; s'il attend une journée de plus, il pourra être expédié plein, mais une autre gare a reçu des marchandises qui bénéficient d'une priorité. Même si elle est lointaine, on lui envoie immédiatement le wagon vide qui roulera ainsi sans rien transporter.

2° D'autre part, les bons de priorité sont trop précieux pour n'avoir pas une grande valeur commerciale. Tous les expéditeurs sont plus ou moins tentés d'en acquérir, tous les détenteurs sont plus ou moins tentés d'en négocier.

La guerre a souvent obscurci les consciences. En exaltant l'esprit d'initiative qu'aucun scrupule ne vient l'orner, elle a tout au moins élargi les moins rigides, d'où un trafic clandestin que de bruyants scandales révèlent de temps à autre au public.

Nous ne pensons pas avoir démontré l'inutilité absolue de l'interventionnisme en matière de transports ; nous tenons simplement à indiquer qu'une réglementation administrative très étroite des phénomènes économiques est une arme à deux tranchants qui ne doit être maniée qu'avec de très grandes précautions. L'article 49 du Règlement d'Administration publique du 11 novembre 1917, rendu en exécution de la loi fondamentale du 11 juin 1842, prescrivait que « les Compagnies seraient tenues d'effectuer constamment avec soin, exactitude et célérité et *sans tour de faveur*, le transport des voyageurs, bestiaux, denrées, marchandises et objets quelconques qui leur seraient confiés ».

Au lendemain de l'armistice, le Gouvernement a cru devoir s'écarter de ces règles de bon sens et d'équité. Devons-nous l'en blâmer ? Les mesures prises par le Décret du 2 février ont-elles aggravé ou atténué la crise des transports ?

Nous manquons d'éléments de comparaison pour pouvoir répondre à cette difficile question. Il est certain, en tous cas, que M. Claveille ne changea pas d'avis et que le Décret du 15 octobre 1919 ne fit que confirmer son attitude antérieure.

Dans son rapport le Ministre rappelle tout d'abord qu'en raison de toutes les difficultés auxquelles les Réseaux doivent faire face, il ne leur est pas facile d'assurer un service parfaitement régulier.

« Pour certains transports, écrit-il ensuite, il est impossible d'accepter le risque qui se trouve mis en évidence. C'est ainsi que les transports nécessaires pour

la reconstruction des Régions libérées doivent être assurés sans retards. L'article 56 de la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre prévoit déjà « qu'un droit de priorité, par préférence à tous autres, est accordé aux sinistrés pour l'obtention et le transport des matériaux, des matières premières et du matériel » et que « ce droit de priorité sera réglementé par décret ».

De même, les transports intéressant le Ravitaillement national tant en vivres qu'en charbon, se posent avec un caractère d'importance et d'urgence qui ne permet pas de les confondre dans la masse des transports auxquels s'applique normalement le régime du temps de paix ».

M. Claveille était trop expérimenté pour ignorer les conséquences qu'entraînerait l'exercice des priorités. « Les transports auxquels elles se rapportent, présentent en effet un tonnage très considérable qui absorbera à certains moments une grande partie des moyens d'action des réseaux et qui pourra même localement les utiliser en totalité. Il est impossible, dans ces conditions, d'imposer aux réseaux l'obligation d'exécuter dans les conditions normales et sur simple demande tous les transports qui pourraient être présentés aux chemins de fer quelle qu'en soit l'importance. Aux dispositions concernant l'exécution par priorité des transports essentiels doit correspondre une modification des obligations normalement imposées en matière de délai pour les transports qui ne bénéficient pas de la priorité ».

En somme, le Gouvernement avait demandé aux Compagnies de le laisser diriger les transports ; en revanche, il leur abandonnait les usagers. Les Compagnies avaient accepté ce système par une lettre du 14 juin 1919 que mentionne le rapport.

L'avantage qui leur était accordé consistait en une modification du point de départ du délai des expéditions en petite vitesse. Au lieu de courir comme auparavant à partir du lendemain de la remise de la marchandise, il se compterait désormais à partir du jour de l'acceptation de la marchandise par le réseau.

La réforme était bien modeste en apparence, elle n'en tendait pas moins pratiquement à exonérer le transporteur de toute responsabilité. Notons d'ailleurs, en passant, que la mesure dont nous venons de parler était inspirée par l'exemple de nos voisins d'Allemagne et d'Italie qui possèdent depuis longtemps un réseau exploité par l'Etat.

« Les dérogations dont il vient d'être question, ajoutait M. Claveille, en même temps qu'elles porteront atteinte à la liberté de gestion des Administrations des chemins de fer se traduiront par de graves restrictions des droits du public. Il importe donc que toutes les précautions soient prises pour que ces restrictions ne risquent pas d'être imposées en pure perte, qu'elles produisent tout leur effet utile dans l'intérêt général, qui, seul, est de nature à les justifier.

Puisque le chemin de fer n'est plus obligé d'exécuter les transports à présentation, puisque ses charges sont limitées par ses moyens d'action, il faut que l'Administration et le public aient la certitude que tout est mis en œuvre pour améliorer ses moyens d'action et pour en tirer le meilleur parti possible ».

Ces quelques lignes prouvent suffisamment que le Ministre n'était pas sans appréhensions. Le public, s'il avait été consulté, aurait peut-être préféré un système exigeant moins de paperasses et moins de tracasseries. L'Administration, par contre, était toute disposée à accepter un régime augmentant son pouvoir et la centralisation de nos réseaux. L'esprit des vieux légistes subsiste

toujours en elle et un Pierre Flote, compagnon de Philippe-le-Bel ne se trouverait pas trop dépaycé dans les bureaux de tel de nos Ministères.

Quant à M. Claveille, il voulait mettre sur pied l'organisme qui constituerait la base de la réorganisation future des chemins de fer.

« Le seul moyen de parvenir..., écrivait-il encore, est de constituer des organisations communes de Direction technique qui assureront la liaison tant entre les Réseaux qu'entre l'Etat et ceux-ci ».

« Les Administrations des chemins de fer ont compris qu'il était absolument nécessaire d'entrer dans cette voie et ont accepté qu'il soit établi un « Comité Provisoire d'Exploitation » qui, sous la présidence d'une personnalité de leur choix, comprendrait à la fois des représentants des Réseaux, du Commerce, de l'Industrie, de l'Agriculture et du Personnel. Auprès de ce Comité, il est nécessaire que l'Etat soit représenté, mais il ne peut l'être par des membres qui y siègeraient au même titre que les autres délégués puisque les représentants de l'Etat ne peuvent avoir la majorité dans le Comité et qu'il ne faut pas risquer de placer l'Etat dans une situation diminuée vis-à-vis des Compagnies.

« La meilleure solution consiste à assurer la représentation de l'Etat auprès du Comité par un Commissaire du Gouvernement qui par délégation du Ministre, sera armé de tous les pouvoirs nécessaires et exercera ses fonctions avec l'assistance d'adjoints. »

Le « Comité Provisoire d'Exploitation » est le pivot de l'organisation nouvelle ; de cette organisation qui, dans la pensée du Ministre, doit être, comme nous l'avons déjà vu précédemment, essentiellement fondée sur une plus grande coordination des Réseaux.

A côté de ce Comité, chargé des questions d'ensemble peuvent fonctionner d'autres organismes de même nature,

mais plus spécialisés. Dans cet ordre d'idées M. Claveille a fait également accepter aux Compagnies la Constitution d'un « Comité commun du Matériel et de la Traction » qui sera comme une sorte d'annexe du « Comité provisoire d'Exploitation ».

Le Décret précise, dans ses articles 5 et suivants, la composition de ces Comités.

« ART. 5. — Il est institué un Comité provisoire d'Exploitation des grands Réseaux chargé d'arrêter les mesures nécessitées par l'application des articles précédents (relatifs à l'établissement des priorités) et de coordonner l'exploitation des grands Réseaux ; le Comité comprend :

« 1° Un fonctionnaire des réseaux, désigné par ceux-ci Président ;

« 2° Les Chefs de l'Exploitation de chacun des six grands Réseaux, représentant la Direction du Réseau ;

« 3° Trois représentants du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture, désignés par la Section permanente du Comité Consultatif des chemins de fer, parmi les membres de ce Comité

« 4° Trois représentants du Personnel désignés par le Ministre des Travaux Publics. »

Le Comité technique provisoire du matériel et de la traction est bâti sur le même modèle. Présidé par le président du Comité d'exploitation, il est composé des six ingénieurs en chef du matériel et de la traction des réseaux, de trois constructeurs et de trois représentants du personnel désignés par le ministre.

Dans le comité d'exploitation, le Gouvernement est représenté par un commissaire, qui peut s'adjoindre, s'il le juge utile, différentes personnalités administratives (directeur de contrôle, représentants des ministères intéressés). Il en est de même dans le comité du matériel.

Les délibérations de ces deux comités sont exécutoires de plein droit ; toutefois, s'il s'agit de mesures exceptionnelles et particulièrement graves, comme les fermetures de gares, les suppressions de trains ; le ministre se réserve le droit de demander au comité une nouvelle délibération. Au cas où le désaccord subsisterait, il peut suspendre ou interdire l'exécution de ces mesures.

Le décret du 15 octobre 1919 répond à deux préoccupations différentes : d'une part, il veut liquider le passé ; d'autre part, il veut préparer l'avenir.

Pour liquider le passé, il organise la réglementation des priorités qui, dans l'esprit de ses auteurs, doit permettre d'atténuer les souffrances que cause au pays la crise des transports. Cette mesure n'est peut-être pas très heureuse. A mesure que les mois passeront, les représentants les plus qualifiés des usagers, c'est-à-dire les Chambres de commerce, feront entendre des protestations de plus en plus nombreuses.

Pour préparer l'avenir, le décret du 15 octobre réalise un groupement des directions de réseaux pourvu d'attributions assez larges, et ceci est beaucoup plus intéressant.

La guerre a démontré partout, dans tous les pays et dans tous les domaines, que la coordination des efforts était une condition essentielle du progrès économique. Le rapport assez impartial et prudent du Comité Wilson Fox (1) constate qu'en Angleterre les chemins de fer constitués pendant la guerre en un réseau unique ont été capables d'assurer un trafic supérieur de 50 % aux chiffres les plus élevés atteints jusqu'en 1914, et cela malgré le déficit et l'inexpérience du personnel, malgré le pourcentage considérable du matériel expédié sur le front ou mis hors de service par défaut de réparations.

L'expérience faite en France a donné des résultats

(1) *The Economist*, 30 novembre 1918.

semblables et tous les projets de réorganisation s'inspirent de cette idée de coordination que, pour la première fois, M. Claveille a tenté de réaliser chez nous.

III

La crise des transports de 1919, en limitant le nombre des chargements et, par conséquent, les recettes brutes des réseaux, a contribué également à rendre encore plus difficile leur situation financière.

Le tableau ci-dessous (1) résume les résultats de l'exercice 1919.

	Recettes totales approximatives	Produit net approximatif	Insuffisances totales (2)
Nord....	560.000.000	— 29.000.000	190.000.000
Est.....	508.000.000	+ 34.000.000	86.000.000
P.-O.....	662.500.000	— 27.500.000	132.300.000
P.-L.-M..	910.000.000	— 99.000.000	383.000.000
Midi.....	215.400.000	— 22.500.000	97.700.000
Etat.....	794.200.000	— 392.100.000	589.000.000

A titre de comparaison, nous rappelons également ci-dessous les résultats nets des exercices 1913, dernière année de paix, et 1918, dernière année de guerre.

	Excédents ou insuffisances 1913	Excédents ou insuffisances 1918
Nord....	+ 6.889.000	— 258.600.000
Est.....	+ 7.308.000	— 114.700.000
P.-O.....	— 17.469.000	— 77.683.000
P.-L.-M..	+ 8.463.000	— 212.007.000
Midi.....	— 922.000	— 48.300.000
Etat.....	— 85.000.000	— 268.000.000

(1) Les chiffres concernant les compagnies sont extraits du rapport de M. Imbart de La Tour; ceux concernant le réseau de l'Etat, du rapport de M. Lorin, annexe II.

(2) Y compris charges du capital (approximatives) à couvrir par la garantie d'intérêt ou l'emprunt.

Ces chiffres devront être révisés afin de tenir compte des majorations de recettes provenant de l'application de l'avenant au traité Cotellet qui fut signé le 12 juin 1919. Nous avons déjà indiqué dans le chapitre précédent que des pourparlers avaient été engagés sur ce point entre les réseaux et l'Etat. Ils aboutirent, après de longues discussions, à la transaction suivante : les transports militaires seraient payés à leur prix de revient, déterminé en répartissant les dépenses de chaque exercice entre les transports militaires et les transports commerciaux au prorata des recettes correspondantes, les recettes commerciales étant toutefois diminuées de la majoration de 25 % accordée en 1919.

Pour les années antérieures à 1919, cet accord se traduit par une diminution de la dette de garantie du P.-O., du Midi et de l'Est, par un versement en nature au Nord et au P.-L.-M. Pour l'année 1919, les suppléments dûs par l'Etat doivent être fournis en numéraires à tous les réseaux. En échange de ces avantages, les compagnies, qui avaient toujours affirmé que, pour des raisons techniques que nous ne pouvons développer ici, les transports militaires étaient proportionnellement plus onéreux que les transports commerciaux, renonçaient à toutes les réclamations qu'elles avaient formulées de ce chef. Il appartenait maintenant au Gouvernement, qui a rendu justice aux réseaux, de l'obtenir également des gouvernements étrangers.

Aux insuffisances à couvrir par la garantie d'intérêt et l'emprunt, il convient d'ajouter, pour avoir une idée exacte de la situation financière vraie de nos chemins de fer, celles qui doivent être couvertes par les comptes spéciaux, en particulier par le compte « Voies ferrées d'intérêt général et local », créé par la loi du 10 janvier 1919.

Le législateur contemporain a laissé envahir le budget par toute une végétation parasite de comptes spéciaux qui en dissimulent la sincérité. A tort ou à raison, il a considéré qu'il fallait éviter de montrer brusquement à la nation la réalité des faits aussi bien dans le domaine militaire que dans le domaine financier. Il croyait que la justice de notre cause nous assurerait de belles récompenses dans un avenir très proche et il a remis à plus tard le souci de régler les comptes et de payer les dettes avec le vague espoir que les choses s'arrangeraient d'elles-mêmes. C'est bien cet état d'esprit que nous révèle la lecture du texte de la loi du 10 janvier 1919.

Cette loi crée un compte spécial, au crédit duquel on portera les remboursements effectués par les compagnies à la suite de leur prise en charge du matériel qui leur sera attribué par le ministère des travaux publics pour parer à leurs insuffisances. Au débit de ce compte seront portées des dépenses de nature très différente :

1° Celles qui seront nécessaires pour assurer le rétablissement des réseaux, de leur matériel roulant et de leurs approvisionnements dans un état équivalent à celui où ils se trouvaient au 1^{er} janvier 1914. Nous n'avons pas d'objections à formuler. Il s'agit là, en somme, de réparations de dommages de guerre. Même si le traité de Versailles, qui a déjà subi tant d'accrocs, finissait de se déchirer, certains morceaux en seraient bons. Le principe de la réparation du dommage, formulé par l'article 1382 de notre Code civil, n'est pas seulement juste en droit interne ; il est aussi un des fondements de la vie sociale internationale. Les Allemands ont le devoir de payer et ils payeront, au moins partiellement, la remise en état de nos chemins de fer. Les dépenses de cette nature ne doivent pas figurer dans le budget général ; mais le compte spécial établi par la loi du 10 janvier contiendra autre chose : 2° les dépenses nécessaires pour as-

surer au personnel en activité ou en retraite le paiement d'indemnités exceptionnelles et complémentaires de cherté de vie identiques à celles qui sont ou seront attribuées aux agents civils et retraités de l'Etat » (article 3).

Ceci est tout à fait différent. Il faut être bien ignorant de la psychologie des agents des chemins de fer en particulier et des Français en général pour s'imaginer que les indemnités exceptionnelles, quelles que soient les précautions oratoires prises, ne seront pas très vite incorporées dans le traitement normal et qu'il sera facile ensuite de les réduire ou de les supprimer. Des diminutions de salaires ne seront acceptées par les ouvriers que sous la pression du chômage et de la misère qu'accompagnent toujours les troubles sociaux. Elles ne sont donc souhaitables dans aucune industrie. Elles seraient particulièrement regrettables dans cette industrie des chemins de fer dont le fonctionnement régulier est absolument indispensable à la vie de la nation. C'est donc à tort, semble-t-il, que les dépenses prévues par l'article 3 sont inscrites au compte « Voies ferrées d'intérêt général et local ».

Ces observations préliminaires étant faites, il nous reste à analyser brièvement les résultats de l'exercice 1919. Partout les recettes sont en progrès sur celles de l'année précédente ; le relèvement atteint 21 % pour le Midi, 37 % pour le P.-O. et des chiffres analogues pour les autres réseaux. Celles de l'Est ont augmenté de 49 %, preuve de l'activité déployée dans les régions libérées. Cette élévation est due en partie au relèvement des tarifs de 25 %, mais aussi à la reprise de la vie économique qui se manifeste en dépit de la crise des transports.

Il serait intéressant de rechercher comment sont réparties ces augmentations de recettes. L'étude des statistiques n'est aride que pour ceux qui ne savent pas les lire. Le pourcentage élevé de la progression des recettes provenant des places de luxe, par exemple, nous révèle

l'état d'âme de beaucoup de nos contemporains qui, au lendemain d'une rude épreuve, se hâtent de jouir de la vie. Il évoque aussi l'invasion pacifique des étrangers qui, attirés à la fois par le renom de notre pays et la baisse de notre change, viennent se reposer ou s'amuser dans nos grandes stations mondaines. Ailleurs, nous constatons une augmentation sensible des recettes provenant des transports de marée. Cela nous montre que l'épuisement des champs et la cherté des denrées agricoles oblige l'humanité à faire un plus large appel aux ressources de la mer jusqu'ici insuffisamment exploitées. Il y a là toute une mine de renseignements pour l'historien et pour l'homme d'affaires. Nous nous bornons à la signaler.

L'augmentation des recettes est malheureusement insuffisante pour compenser l'augmentation des dépenses qui se sont accrues beaucoup plus rapidement. Les sources de ce déficit sont multiples : c'est ainsi que la consommation du charbon était devenue plus grande du fait de la mauvaise qualité des fournitures, du fonctionnement irrégulier de beaucoup de machines, de l'inexpérience de certains chauffeurs. De plus, les prix accusaient une hausse sensible parce que l'Angleterre avait renoncé aux accords qui, durant la guerre, nous avaient assuré des prix relativement bas. Les dépenses de combustible, qui s'élevaient, en 1913, à 183 millions, atteignirent, en 1919, 781 millions, le prix de la tonne oscillant autour de 200 francs vers la fin de l'année. Toutes les matières premières utilisées par cette vaste industrie des chemins de fer (rails (1), aciers (2), fers, tubes en cuivre (3), huiles de graissage, pétrole) subissaient des hausses semblables.

Les dépenses du personnel, qui sont influencées à la fois par l'application de la loi de huit heures et par les

(1) Prix aux 100 kilos (fin 1919-début 1920) : 78 francs.

(2) Prix aux 100 kilos (fin 1919-début 1920) : 110 à 170 francs.

(3) Prix aux 100 kilos (fin 1919-début 1920) : 780 à 1.040 francs.

relèvements de traitements et salaires accordés, atteignent les chiffres suivants :

Etat	507.000.000
Nord	400.000.000
Est	330.000.000
P.-O.	301.000.000
P.-L.-M.	580.000.000
Midi	153.000.000
Total	2.271.000.000

Si l'on y ajoute les allocations payées sur le compte spécial établi par la loi du 10 janvier, on arrive à un total de 2.745 millions.

Les charges du capital s'accroissaient également, non certes que la part des actionnaires ou des obligataires anciens eût été augmentée (1), mais les emprunts nouveaux n'avaient pu être contractés qu'à des taux assez onéreux. Ceci nous explique pourquoi le P.-L.-M., dont le déficit d'exploitation n'est que de 33 millions, atteint finalement une insuffisance totale de 348 millions.

Signalons enfin un chapitre de dépenses sur lequel tous les rapports des conseils d'administration ont appelé l'attention des assemblées générales : celui des indemnités pour vols et pillages. Il renseigne avec éloquence sur le désordre engendré par la crise des transports et l'obscurcissement des consciences qui suit toujours les grandes catastrophes humaines.

Au total, en additionnant les déficits de l'Est, du P.-O. et du Midi, couverts par la garantie d'intérêt ; ceux du Nord et du P.-L.-M., couverts par l'emprunt, et ceux

(1) Revenu garanti des trois compagnies bénéficiant de la garantie d'intérêt : Midi, 12.500.000 francs, soit, par action, 50 francs ; Paris-Orléans, 33.600.000 francs, soit, par action, 56 francs ; Est, 20 millions 750.000 francs, soit, par action, 35 fr. 50. — Revenu réservé : Nord, 28.402.500 francs, soit, par action, 54 fr. 10 ; P.-L.-M., 44.000.000 de francs, soit, par action, 55 francs.

de l'Etat, on arrive à dépasser 1.300 millions. Seule, la Compagnie de l'Est, grâce à l'exceptionnelle habileté de ses dirigeants et à leur esprit d'économie, était parvenue à équilibrer, au cours de l'année, ses recettes et ses dépenses d'exploitations.

Le Gouvernement pensa qu'une semblable situation ne pouvait se prolonger sans dangers et, dans le courant de décembre, proposa au Parlement une élévation générale des tarifs. Le relèvement pourrait atteindre 115 % pour les marchandises et 55, 50 et 45 % pour les trois classes de voyageurs. Il serait calculé, en ce qui concerne les voyageurs, d'après les tarifs anciens tels qu'ils existaient avant le relèvement de 25 % d'avril 1918 ; en ce qui concerne les marchandises, provisoirement d'après les nouveaux tarifs unifiés pour tous les réseaux, que M. Claveille était en train de faire établir.

La discussion s'ouvrit devant une Chambre encore toute frémissante de l'ardeur des élections récentes. Elle fut longue et brillante. Des orateurs qui venaient de franchir pour la première fois l'entrée du Parlement voulurent se distinguer. La loi ne put être votée avant la fin de l'année 1919 ; elle fut enfin acceptée par les deux Chambres, promulguée le 14 février 1920 et appliquée quelques jours plus tard.

Le projet qui devait devenir la loi du 14 février 1920 avait été déposé par M. Claveille, dont il est le dernier acte ministériel important. Il doit être rapproché du décret du 15 octobre 1919, avec lequel il constitue une sorte de diptyque. L'un et l'autre s'efforcent de remédier à une situation fâcheuse en organisant une coordination plus étroite des réseaux, l'un dans le domaine administratif, l'autre dans le domaine financier. L'un et l'autre créent des organismes provisoires qui, dans la pensée de leur auteur, doivent constituer la base du régime futur et définitif de nos chemins de fer.

La loi prévoit en effet que le produit de ces majorations, dont nous avons indiqué le taux assez élevé, ne sera pas encaissé par chaque réseau. Il sera porté en recettes à un compte d'attente unique ouvert dans les écritures du Trésor.

Au débit de ce compte seront imputées les sommes nécessaires pour couvrir les charges et les prélèvements résultant des lois et des conventions en vigueur. S'il y a un excédent sur certains réseaux, cet excédent sera reporté sur les réseaux déficitaires. Ce n'est qu'après l'épuisement de toutes les disponibilités du compte commun que les réseaux pourront faire appel à la garantie d'intérêt. Le Nord et le P.-L.-M., assimilés aux réseaux à garantie, participeront à la répartition des fonds communs avant de recourir à l'emprunt autorisé par la loi du 26 décembre 1914.

Ce système a été vivement critiqué par des économistes libéraux, en particulier par M. André Liesse (1). On peut craindre en effet qu'ils ne détruise toute émulation entre les réseaux. Qu'importera à ceux-ci de réaliser des économies, de relever le coefficient d'exploitation si les excédents doivent être déversés sur un réseau voisin plus négligent ou moins heureux dans ses efforts ? Le fonds commun ne servira-t-il pas à cacher au public la mauvaise gestion de certains réseaux, du réseau de l'Etat en particulier ? Il est spécifié dans la loi qu'en aucun cas une parcelle des excédents ne pourra être attribuée aux porteurs de titres. Pourquoi cet ostracisme frappant perpétuellement ces artisans de la prospérité commune ? Pourquoi les oblige-t-on toujours à laisser toute espérance au seuil d'un nouveau régime ? Ces mesures n'auront-elles pas, en définitive, la plus fâcheuse influence sur le crédit public ?

(1) *Economiste Français*, 21 février 1920.

Tous ces reproches sont fondés. L'utilité des chemins de fer ne doit pas se mesurer uniquement par les services rendus au public, pas plus que par ceux rendus uniquement aux agents ou aux actionnaires. Elle est la résultante des services rendus à la fois au public, aux agents et aux actionnaires. Tous les intéressés doivent recueillir une part du profit et la part de chacun doit être proportionnée à l'importance de son effort. Le fonds commun, avec son système de déversoir, comporte nécessairement, comme contre-partie, des primes à accorder aux réseaux qui obtiennent de bons résultats. C'était là d'ailleurs la pensée de M. Claveille, mais il quitta le pouvoir avant d'avoir pu définitivement mettre au point son projet général.

La loi du 14 février 1920 n'était qu'une mesure provisoire qui n'engageait pas l'avenir, comme le rapporteur, M. Dutreil, a eu le soin de l'indiquer à la Chambre. Elle devait simplement permettre d'équilibrer le budget des réseaux en 1920 ; mais, une fois de plus, les faits démentirent les prévisions. Comme les exercices précédents, 1920 se soldera par un déficit considérable. Il est encore trop tôt pour en déterminer l'importance exacte : environ 1.500 millions, indique M. Lorin (1) ; 2 milliards, dont plus de 500 millions pour l'Etat, d'après l'*Economiste européen* (2). De toute façon, les augmentations consenties en février ne suffiront pas à combler les vides. Elles ont d'ailleurs été appliquées deux mois trop tard. Les grèves du printemps, la hausse des combustibles qui parut ne plus devoir connaître de limites après le grave échec diplomatique de Spa, le mauvais état du matériel, ont une fois de plus anéanti les espoirs qui paraissaient légitimes en décembre dernier.

Une réforme d'ensemble, un rajeunissement général

(1) Rapport sur le nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général, D. P. 1920, n° 1456.

(2) Numéro du 29 octobre 1920.

de nos réseaux s'impose. Dans quelles conditions pourrait-il être réalisé ? Telle est l'importante question que nous étudierons désormais.

DEUXIÈME PARTIE

LES PROJETS DE RÉORGANISATION

(1919 - 1920)

CHAPITRE V

Les projets de réorganisation à base de rachat.

Les conventions de 1883, si injustement décriées, ont permis l'achèvement d'un réseau dont presque toutes les mailles sont aujourd'hui tissées. Elles ont donné au pays des chemins de fer qui répondaient, dans l'ensemble, à ses besoins commerciaux et industriels sans entraîner pour lui des charges financières trop considérables. Elles ont contribué à la préparation d'un des meilleurs instruments de notre victoire ; mais après le formidable bouleversement qui, au cours des cinq dernières années, a transformé la vie économique et politique de toutes les nations, elles sont entrées dans le passé, dans un passé qui réagira sans doute sur le présent et l'avenir, mais qui n'en fait plus partie.

Sous la pression des événements, des modifications profondes se sont introduites dans les rapports de l'Etat et des réseaux, tant dans l'ordre administratif que dans l'ordre financier. Les unes sont des mesures de circonstance imposées par les nécessités des opérations militaires

ou de la crise des transports, les autres, d'une portée plus haute, devront se retrouver dans le régime futur de nos voies ferrées ; mais toutes sont provisoires et ne peuvent, sans prorogation, s'appliquer au delà du terme de l'année 1920. Une réforme définitive, qui liquidera les difficultés financières, qui rétablira la stabilité dans l'organisation des transports, est donc urgente. Elle est réclamée d'ailleurs par les représentants des intérêts les plus divergents. Nous enregistrames, en mars et en mai 1920, les manifestations un peu bruyantes de la C. G. T., puis ensuite les décisions plus discrètes mais souvent mieux étudiées, de nombreux partis politiques ou groupements d'intérêts, comme l'Association nationale d'expansion économique au mois de juin, la Confédération générale de la production et la Société des agriculteurs de France en juillet, la Fédération des syndicats d'initiative de tourisme en septembre, la Ligue des paysans de France et la Société d'encouragement à l'agriculture, la Fédération républicaine en octobre, l'Assemblée des présidents des Chambres de commerce le 8 novembre, etc., sans oublier les vœux émis par de nombreux conseils généraux au cours de leur session d'août.

Le Parlement a été saisi, dans le courant des années 1919 et 1920, de quatre projets de réorganisation du régime des transports par voie de fer. Trois de ces propositions présentent ce trait commun qu'elles supposent, pour être appliquées, la réalisation du rachat des concessions actuellement en cours. Nous étudierons, dans une première section, la réforme proposée par M. Albert Thomas au nom du parti socialiste ; dans une seconde section, la proposition de M. Léon Blum, qui remplaça celle de M. A. Thomas ; dans une troisième section, le projet de M. Loucheur.

I

L'exposé des motifs de M. A. Thomas (1) se divise logiquement en trois parties : la première cherche à démontrer que le rachat est nécessaire, la seconde étudie comment ce rachat peut être réalisé, la troisième examine quelle est l'organisation qui devra se substituer aux réseaux actuels. Mais tandis que les deux premières parties sont longuement développées, la troisième est aussi brève qu'imprécise. Il y a là de quoi surprendre de la part d'un homme politique qui a donné, au moment où il dirigeait un des plus importants ministères de la défense nationale, des preuves si réelles de clairvoyance patriotique et d'esprit constructif. Il convient d'ailleurs d'ajouter que la proposition de M. A. Thomas, déposée un peu hâtivement en 1919, a été complétée ultérieurement par les travaux du Conseil économique de la C. G. T.

La crise des transports, qui a atteint en 1919 une extrême gravité, n'est pour M. A. Thomas que « la répétition, avec une acuité plus grande et dans un plus vaste domaine, des crises périodiques de transport dont notre pays souffrait dès avant la guerre ». Ces crises se sont déjà produites en 1908, 1911, 1912, 1913. Le moindre incident suffisait à les provoquer. La guerre, que M. A. Thomas appelle « le plus formidable des incidents », a seulement déterminé une recrudescence de cette maladie endémique dont la cause est d'ailleurs facile à diagnostiquer. C'est tout simplement le souci qu'ont les compagnies de réduire à l'extrême leurs dépenses afin d'augmenter leur produit net et, par suite, les dividendes distribués aux actionnaires.

« Est-il possible d'espérer, se demande ensuite M. A. Thomas, que les compagnies renonceront dans

(1) *Journal officiel*, Documents parlement. 1919-20, annexe n° 6046.

l'avenir à cette politique égoïste ? Même en l'admettant, dit-il, elles ne pourraient obtenir aucun résultat sérieux, d'une part parce que au fur et à mesure que l'on se rapprochera de la date d'expiration des concessions, les emprunts, grevés de frais d'amortissements de plus en plus élevés, deviendront plus onéreux ; d'autre part parce que la division en réseaux distincts implique un manque d'unité dans les prix des transports, dans la constitution du matériel, dans le régime d'exploitation, dans le traitement du personnel, qui opposera à tout progrès d'ensemble une invincible résistance.

Les conventions de 1883 sont devenues inapplicables ; tout le monde est d'accord sur ce point. Les programmes d'amélioration des réseaux nécessiteront d'énormes dépenses qui amèneront nécessairement une intervention plus importante de l'Etat. Il faut profiter de cette circonstance pour racheter les concessions et réaliser ce que l'Allemagne elle-même avait fait en 1870, au lendemain de sa victoire : l'unification du réseau national.

Avant d'aller plus loin, nous nous permettrons quelques critiques. Il nous semble que M. A. Thomas donne une importance tout à fait exagérée aux crises saisonnières d'avant-guerre. Ces crises étaient réelles, mais elles duraient fort peu de temps et elles n'étaient d'ailleurs pas particulières à notre pays. Dans toutes les régions agricoles l'expédition des récoltes détermine brusquement, en automne, un surcroît de trafic sensible. Il en résulte des à-coups dans la distribution des wagons et d'inévitables récriminations ; mais on arrive vite à régulariser la circulation. Il serait tout de même excessif d'obliger les réseaux à entretenir pendant toute l'année un matériel qui ne servirait pratiquement que pendant une semaine ou deux. D'après ce qu'affirme M. A. Thomas, il serait vain d'espérer une amélioration tant que les compagnies dureront. Or les faits viennent de démentir cette croyance.

M. Allix remarque très justement (1) qu'aucune plainte ne s'est élevée au cours de ces derniers mois ; nous avons également observé que, même dans les journaux socialistes, la rubrique habituellement consacrée à la crise des transports s'était éteinte. Voici d'ailleurs, d'après M. Allix, la moyenne journalière des chargements, de janvier à octobre 1920 :

Janvier, 29.393 ; février, 32.006 ; mars, 31.006 ; avril, 29.699 ; mai, 19.207 ; juin, 37.085 ; juillet, 31.485 ; août, 37.979 ; septembre, 36.235.

Ces chiffres montrent bien quelles améliorations ont été réalisées dans le courant de cette année 1920. Ils accusent un fléchissement sensible durant le moi de mai ; mais M. A. Thomas lui-même serait obligé de convenir que cet affaîssement est dû à l'attitude de la Fédération des cheminots plutôt qu'à celle des compagnies. En réalité, il nous semble que l'éminent député socialiste est influencé inconsciemment par la doctrine qu'il professe. Un des dogmes primitifs du marxisme veut voir dans les crises de surproduction le signe le plus certain de la faiblesse et de la chute prochaine du régime bourgeois. Ici, il s'agit de crises de sous-production et non de surproduction ; mais ce sont tout de même des crises dont on peut tirer argument contre le régime d'exploitation par des compagnies capitalistes. La Fédération des cheminots partage cette croyance dans l'efficacité des crises pour la réalisation d'un changement de régime des chemins de fer ; mais soit qu'elle ne possède pas la même confiance dans l'évolution naturelle des phénomènes économiques, soit qu'elle pense que cette évolution se produit trop lentement, elle s'est efforcée d'organiser elle-même les crises nécessaires et a obtenu d'importants résultats à ce point de vue.

(1) Allix : *Sur les Chemins de fer français*. R. Pol et Par, 10 nov. 1920.

Est-il vrai, comme l'indique M. A. Thomas, que les compagnies aient toujours poursuivi, comme but principal, la hausse des actions ? Nous ne voulons pas ici scruter la conscience des administrateurs, mais nous sommes obligés de reconnaître qu'ils ont, dans ce cas, bien mal rempli leur tâche. Si, comme le croit M. A. Thomas, les compagnies sont assez puissantes pour imposer leur volonté à l'Etat et diriger les affaires à leur gré, elles manquent véritablement de sens financier, car depuis longtemps les dividendes n'ont cessé de diminuer.

M. Allix, dans l'article que nous citons plus haut, a additionné les dividendes que distribue par action chaque compagnie, et il a trouvé les chiffres suivants :

Années	Dividendes	Années	Dividendes
1860.....	312 fr.	1869.....	256 fr.
1882.....	271 fr.	1897.....	264 fr.
1901.....	256 fr.	1913.....	277 fr. 50
1918.....	228 fr. 50	1919.....	253 fr. 50

Si, maintenant, nous recherchons quel a été le revenu net, en déduisant les impôts payés par les actionnaires, nous obtenons comme résultat : 306 fr. 93 en 1860, 242 fr. en 1897, 201 fr. en 1918, 200 fr. en 1919.

Cette constante diminution du profit attribué aux actionnaires peut s'expliquer de deux manières différentes : ou bien l'Etat a imposé aux compagnies des charges de plus en plus lourdes, ou bien celles-ci ont été mal dirigées. M. A. Thomas adopterait sans nul doute la seconde alternative : il constate en effet, dans son rapport, que, tandis que les industriels qu'il côtoyait chaque jour au ministère de l'armement étaient pleins de confiance et d'initiative, les grands chefs des chemins de fer faisaient preuve d'incapacité et de routine. Il nous est permis de ne pas partager cette opinion qui s'explique par la tendance d'esprit qu'ont certains ministres à exalter de très

bonne foi l'œuvre de ceux qui relèvent de leur département et à abaisser celle des collaborateurs de leurs collègues. Nous admirons les efforts et les réalisations de nos industriels pendant la guerre ; cela ne doit pas nous faire oublier les succès remportés par nos chemins de fer, dont la valeur a été reconnue par tous comme nous avons cherché à le démontrer. Nous croyons, au contraire, que la baisse des dividendes ne peut s'expliquer que par l'intervention de l'Etat qui a toujours exigé des compagnies des sacrifices, soit en sa faveur, soit en faveur du personnel, sans leur accorder en échange des compensations suffisantes. Nous approuvons par contre M. A. Thomas quand il nous fait remarquer que la proximité de la fin des concessions rendra les charges des nouveaux emprunts de plus en plus lourdes ; mais là où M. A. Thomas ne voit qu'une solution, nous en apercevons au moins trois, d'abord celle que propose l'ancien ministre de l'armement, c'est-à-dire le rachat immédiat, ensuite celle que veut réaliser le Gouvernement, c'est-à-dire la novation par la substitution de l'Etat aux compagnies (c'est l'opération définie par l'article 1271 de notre Code civil) ; enfin la prolongation des concessions dont personne ne parle aujourd'hui, mais qui s'imposera peut-être quelque jour. Quant aux inconvénients résultant du manque d'unité des réseaux, nous savons déjà qu'ils ont été très largement atténués et que l'œuvre de coordination se poursuit sans relâche. Supposons cependant que le rachat soit décidé. Comment pourra-t-on l'effectuer ?

Il y a deux procédés logiques possibles. Le premier consiste à dire aux compagnies : « Nous nous emparons de vos biens parce que tel est notre bon plaisir et que nous sommes assez forts pour le faire. » Il a l'avantage d'être extrêmement net et d'entraîner peu de frais. Pour ces raisons, il paraît assez séduisant à certaines personnalités, mais il comporte aussi des inconvénients dont le

plus important serait la ruine du crédit public entièrement fondé sur la confiance dans la parole de l'Etat.

Un semblable procédé serait évidemment contraire à l'équité et à la sagesse politique. Serait-il conforme au droit ? C'est là une grave question de droit public et aussi de morale et de sociologie que nous rencontrerons encore, mais qui dépasse trop le cadre de cette étude pour que nous puissions songer à l'examiner ici au point de vue doctrinal.

Constatons seulement que le droit français, héritier de l'absolutisme de la Rome impériale et de l'ancienne monarchie, n'a prévu aucun recours contre la loi, contrairement au droit américain, par exemple, qui admet l'exception d'inconstitutionnalité.

Quant à la jurisprudence, elle s'est depuis longtemps résolument orientée vers la solution d'équité. Le Conseil d'Etat admet que les personnes administratives, en particulier l'Etat, doivent indemniser l'individu ou la Société avec lesquels des contrats ont été conclus dans le cas où un acte législatif intervient et modifie les contrats dans les conditions qui n'avaient pas été prévues lors de leur passation. (Arrêts Parry, 1888 ; Menier, 1898.)

Le second procédé consiste à raisonner de la sorte : le rachat est prévu par les lois et les conventions actuellement en vigueur ; effectuons-le en nous conformant à ces dispositions, qui peuvent se résumer dans ces cinq règles extraites du cahier des charges (art. 36 et 37), de la loi du 23 mars 1874 et des conventions de 1883 :

1° Les compagnies recevront, dans les trois mois qui suivront le rachat, le remboursement des objets mobiliers, tels que le matériel roulant, les matériaux et combustibles, évalués à dire d'experts ;

2° Les compagnies recevront, jusqu'à l'expiration de la concession, une annuité égale au produit net moyen

des sept dernières années, déduction faite des deux plus faibles ;

3° Si ces compagnies bénéficient encore de la garantie d'intérêt, l'annuité qui leur sera versée ne sera en aucun cas inférieure aux charges effectives du capital ;

4° Si une ligne est en exploitation depuis moins de quinze ans au moment du rachat, la compagnie pourra demander que l'annuité soit calculée non d'après son produit net, mais d'après le prix réel de premier établissement ;

5° De leur côté les compagnies rembourseront à l'Etat les sommes que celui-ci leur a avancées au titre de la garantie d'intérêt.

C'est cependant à un troisième procédé que recourt la proposition de la loi rédigée par la Fédération des chemins et incorporée dans le texte de M. A. Thomas.

Il consiste à prendre dans ces règles celles qui paraissent avantageuses et à rejeter les autres. C'est ainsi que l'article 3 spécifie que « le matériel roulant et le mobilier des compagnies qui ont déjà figuré aux frais de premier établissement feront retour à l'Etat sans indemnité ». Par contre, l'article 5 n'oublie pas de dire que « l'Etat se remboursera des sommes avancées aux compagnies pour la garantie d'intérêt. Pour cela, il retiendra jusqu'à extinction de la dette des compagnies la part d'annuité revenant au capital des actions desdites compagnies. »

« Ce projet, écrit M. A. Thomas, fait honneur à l'esprit positif et à la science de la Commission exécutive de la grande Fédération professionnelle. »

Il ajoute qu'elle avait été mise au défi de mettre sur pied un projet de rachat et qu'elle a « noblement relevé ce défi ». *Noblement* est peut-être inexact ; le mot *ingénieusement* nous paraît mieux adapté. Pourtant, malgré son enthousiasme, M. A. Thomas ne peut s'empêcher de craindre que le projet ne soit adopté par les Chambres,

et il avoue avec quelque mélancolie que c'est « dans le cadre des contrats » que doit se poursuivre la réforme. Il ne reste donc qu'à interpréter ces contrats dans le sens le plus défavorable aux compagnies. Pour cela, M. A. Thomas calcule l'annuité d'après les produits nets moyens obtenus dans la période 1912-1918 ; il obtient ainsi des chiffres assez modestes. Mais il oublie que, pendant la guerre, les compagnies ont été réquisitionnées et que si elles ont continué à diriger, d'accord avec les autorités militaires, les services techniques de nos chemins de fer, elles n'étaient plus autorisées à contrôler leur gestion commerciale. Ce sont là des détails sans importance pour le parti socialiste. L'essentiel est que la procédure de rachat soit ouverte de suite et que l'Etat confie à des représentants du personnel le soin de la diriger.

Pourtant, au lendemain du rachat, tout ne sera pas terminé. Il faudra bien donner un successeur aux compagnies et organiser sur des bases nouvelles l'exploitation des chemins de fer. M. A. Thomas se préoccupe de cette question, mais il paraît remettre à plus tard le soin de la résoudre. Nous chercherons donc ailleurs l'expression de la pensée socialiste contemporaine. Pendant longtemps, les socialistes préconisaient l'exploitation directe par l'Etat. Il semble qu'il n'en soit plus de même aujourd'hui.

« Nous sommes, écrit M. Marcel Bidegaray, contre l'étatisme qui développe le fonctionnarisme avec ses principes d'irresponsabilité, d'avancement par règles immuables appliquées sans considération des capacités... Nous considérons que, dans de semblables conditions, « l'intelligence n'a plus de place pour s'exercer, que les initiatives sont prosrites ».

« La routine néfaste fait son œuvre et rançonne le consommateur. Les ouvriers se constituent en caste, uniquement soucieuse de ses intérêts particuliers, ignorante de l'intérêt général. »

Ce tableau vigoureusement brossé des méfaits de l'étatisme nous aide à mieux comprendre pourquoi les déficits des réseaux d'Etat se creusent si rapidement. Ce n'est donc pas en généralisant les règles adoptées en 1878 ou en 1911 que l'on réalisera ce réseau modèle qui, pour M. Bidegaray, « doit fournir l'exemple propre à stimuler les initiatives privées et à combattre l'œuvre lamentable de la bureaucratie ».

Il est possible cependant d'arriver à ce résultat.

« Confiez, écrit le secrétaire de la Fédération des cheminots, la gestion de la propriété nationale aux intéressés eux-mêmes, producteurs et consommateurs associés, et, pour cela, constituez des organismes dotés de la capacité civile et jouissant de la plus large autonomie technique et financière. »

C'est à cette conception que l'on donna le nom de « nationalisation industrialisée ». Elle était tout à fait nébuleuse quand M. A. Thomas déposa sa proposition, bien vague encore quand éclatèrent les grèves de mai. Il ne semblait peut-être pas, à ce moment, utile de la préciser, car les tendances mystiques produisent sur les âmes plus d'effet que les idées claires ; et puis, en cas de succès, on eût obtenu un résultat bien plus précieux encore qu'une nationalisation plus ou moins industrialisée : la conquête du pouvoir politique par la C. G. T. et la « socialisation de tous les moyens de production et d'échange ». Mais les grèves échouèrent.

On songea alors à transformer la formule générale que nous venons d'énoncer en un texte juridique présentable au Parlement. On y parvint grâce aux efforts prolongés du Conseil économique du travail et à l'incontestable maîtrise de M. L. Blum.

II

« Une entreprise est nationalisée, nous apprend M. L. Blum (1), lorsqu'elle n'est plus exploitée qu'en vue des besoins de la communauté et qu'elle n'a d'autre but que de procurer aux consommateurs le maximum d'utilité et d'économie. »

M. Blum pose aussitôt en principe que les chemins de fer sont le type même de l'entreprise qui doit être nationalisée ; mais, pour le moment, ils sont bien loin, à son avis, de répondre à cette définition. Et aussitôt le député socialiste passe à la critique du système d'exploitation actuel. Il reproduit, avec une élégance qui paraît les rajeunir, les arguments traditionnels et arrive naturellement à prouver qu'il faut supprimer les compagnies, cause de tout le mal.

Pour cela, il faut les racheter, car M. Blum est incapable d'accepter la solution brutale de l'expropriation préférée par tant de ses amis.

L'article 2 de sa proposition indique que l'Etat versera aux compagnies une indemnité unique permettant à celles-ci de payer aux actionnaires les dividendes garantis et aux obligataires l'intérêt qui leur revient. Les uns et les autres n'ont donc rien à perdre, et comme en même temps la loi prendra le soin de préciser que cette indemnité est unique, toutes les obligations résultant des conventions antérieures sont abrogées, tous les recours en Conseil d'Etat deviennent impossibles.

Le rachat effectué, on confiera la gestion des chemins de fer aux organismes représentant les groupements intéressés à leur exploitation.

Cela ne sera pas difficile. Toutes les catégories d'intéressés ont maintenant leurs organisations professionnelles, les agents ont leur syndicat, les voyageurs le Tou-

(1) *Journal officiel*, Documents parlementaires, annexe 1464.

ring Club, les consommateurs la Fédération des coopératives. A la tête de ces organisations sont des chefs choisis parmi les hommes du même métier. Chacun d'eux parle de choses dont il a une expérience professionnelle et leur réunion donnera l'image complète de tous les aspects du service au triple point de vue de la technique, de la production et de la consommation.

Pour trouver ces délégués, point n'est besoin d'une vaste agitation électorale : il suffit que chaque organisation, en élisant son bureau, désigne ceux de ses membres qui seront chargés de la représenter aux comités des chemins de fer. Ainsi le contrôle strict des mandants sur les représentants est assuré.

M. Blum tient tellement à ce contrôle, qu'il prévoit même que ces représentants seront révocables *ad nutum* par l'organisation qui les nomme.

Une des plus précieuses conquêtes que veut réaliser M. Blum c'est l'unification absolue. C'est pourquoi il place tous les chemins de fer sous la direction d'un organisme unique qu'il appelle « l'Office National des Chemins de fer ».

Cet Office National sera administré par un Conseil central composé par tiers de représentants des organisations nationales du personnel, de représentants des usagers, de représentants des pouvoirs publics ; mais, comme il est dangereux de centraliser à l'excès, M. Blum prévoit également la constitution de Comités régionaux, bâtis sur le même modèle que le Conseil central, chargés de le renseigner sur les besoins locaux et d'appliquer ses décisions.

« Grâce à ce mécanisme, l'unité de gestion reste entière, mais l'organisme central, constamment renseigné et stimulé par les Comités régionaux, ne peut plus ignorer, ni sacrifier les intérêts de la province et leurs relations entre elles ».

Des Conseils chargés d'administrer et de diriger, nous les avons connus en France dans les départements (Décrets du 22 septembre 1789, 15 janvier 1790, Constitution du 5 fructidor an III).

Ils n'ont pas particulièrement réussi. Nous avons également entendu parler de certains Comités russes appelés « Soviets » dont on ne saurait nier l'énergie, mais dont on peut contester l'heureuse influence. M. Blum est trop prudent pour évoquer les spectres inquiétants, les esprits jacobins ou bolchevistes. Il connaît trop bien les principes du Droit Public pour ignorer la règle établie par notre grande loi du 28 pluviôse an VIII. « Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul ».

Allant plus loin dans cette voie de la division du travail, il a découvert que la direction d'une entreprise comportait cinq fonctions : Prévoir, organiser, commander, coordonner, contrôler.

Dans son système, la prévision appartiendra au Conseil central, composé de 48 membres, se réunissant tous les deux mois, qui déterminera les besoins et établira les programmes d'ensemble ; l'organisation, la combinaison des moyens techniques et financiers à une délégation permanente de 12 membres, composée comme le Conseil central, nommée par lui et responsable devant lui ; le commandement, dans les limites où les contrats collectifs et la bonne volonté du personnel le permettent, à trois directeurs généraux nommés par le Conseil central ; le contrôle enfin, au Parlement, qui vote le budget de l'Office National.

Siéyès lui-même n'eut pu échafauder une combinaison plus savante.

Passons maintenant à l'organisation financière. L'Office National a un budget autonome. Il inscrit aux dépenses les frais d'exploitation, aux recettes toutes les sommes qu'il encaisse. S'il y a déficit, les tarifs seront

haussés de manière à couvrir les pertes ; s'il y a excédent, ils seront abaissés corrélativement. Ainsi, dans les deux hypothèses, les intérêts du public seront sauvegardés.

Pourtant, il y a des cas où l'intérêt collectif peut exiger que le service soit exploité à perte pour stimuler la production ou faire baisser le coût de la vie. La collectivité, représentée par le Parlement, peut alors imposer d'office des dégrèvements de tarifs, mais le dégrèvement reste à sa charge. Il figurera en dépenses au budget de l'Etat, en recettes au budget de l'Office qui conservera ainsi son équilibre propre.

Si l'Office a besoin d'emprunter des capitaux, il pourra le faire en obtenant l'autorisation du Parlement.

Une large place est, bien entendu, réservée au personnel qui sera représenté dans tous les Conseils. Les organisations syndicales pourront librement débattre les conditions du travail. C'est ainsi que la Fédération Nationale des cheminots discutera avec le Conseil Central un contrat collectif de travail fixant les salaires de base pour toute la France des employés de toutes catégories. Ces contrats collectifs sont limités dans le temps. Si le personnel estime les conditions accordées insuffisantes ou mal appliquées, il garde le droit de faire grève. Les agents recevront des primes d'économie et de gestion ; de cette manière « la hausse des salaires individuels, étant proportionnée à la réduction des frais généraux, contribuera à l'abaissement des tarifs... et ainsi se fera, presque automatiquement, la conciliation des intérêts du personnel avec ceux du public. » Un cerveau bourgeois aurait été certainement incapable de concevoir un raisonnement aussi ingénieux.

Tel est, dans ses grands traits, le projet de M. Blum que nous nous sommes efforcés de résumer fidèlement. Nous ne le discuterons pas en détail, car il a peu de chances, sauf événements imprévus, d'être mis en pra-

tique dans un avenir prochain. Il est difficile, en effet, d'admettre que la loi se substitue au contrat pour déterminer les conditions du rachat et que la France renie la parole qu'elle a donnée ; par conséquent, le rachat est pratiquement impossible car le budget ne peut supporter aujourd'hui les lourdes charges que lui imposerait l'exécution des clauses conventionnelles.

D'un autre côté, M. Blum donne pleins pouvoirs à un Conseil et à des directeurs essentiellement révocables et irresponsables. Nous avons quelque peine à concevoir comment ce Conseil, composé de personnalités nouvelles, pourrait mieux gérer les réseaux que les Compagnies actuelles, directement intéressées aux bons résultats de l'exploitation, au bon renom de l'entreprise et riches d'une expérience déjà longue.

Enfin, dans la représentation des intérêts de la Nation, M. Blum accorde la première place aux organisations relevant de la C.G.T. Dans la représentation du personnel, il ne veut connaître que la Fédération des Cheminots. Beaucoup de personnes penseront que ces organisations, quels que soient l'éclat de leurs manifestations et l'avenir que l'évolution sociale leur réserve, ne représentent qu'une très petite minorité dans l'ensemble du pays et qu'elles ne possèdent actuellement ni la supériorité numérique, ni la supériorité morale nécessaires pour jouer un rôle prédominant. Comme, d'autre part, la majorité des socialistes trouve le projet de M. Blum trop conservateur, celui-ci pourrait bien finir par ne refléter que l'opinion personnelle de son auteur et d'un très petit nombre de ses amis.

III

M. Loucheur (1) nous indique que la réforme qu'il propose respecte les grands principes sur lesquels est fondée la société moderne, mais les adapte aux nécessités même devant lesquelles l'évolution du monde a placé cette société.

Cette adaptation sera naturellement hardie. M. Loucheur, originaire de cette région flamande où se sont toujours développées les initiatives audacieuses, élève de cette Ecole Polytechnique où l'esprit acquiert l'habitude d'embrasser les vastes conceptions théoriques ; devenu enfin le chef de multiples industries, ne veut pas se contenter d'une réforme aussi modeste que celle élaborée par M. Claveille.

Son projet se résume en trois propositions essentielles :

- a) Rachat des anciens réseaux ;
- b) Affermage de tous les chemins de fer français à une Société unique ;
- c) Groupement du personnel en une Société commerciale coopérative de main d'œuvre conformément à la loi du 28 avril 1917.

Il convient de préciser chacun de ces points :

a) « Nous pensons, écrit M. Loucheur, que les chemins de fer doivent appartenir à l'Etat. » Cette formule qu'on a voulu trop concise est évidemment équivoque. M. Loucheur, qui a fait lui-même partie de l'Administration d'une de nos compagnies, n'ignore certainement pas qu'en France, les chemins de fer n'ont jamais cessé d'appartenir à l'Etat. Il a simplement voulu dire que le

(1) Proposition n° 943, D. P. 1920. Cette proposition de la loi, qui porte la date du 27 mai, se présente sous la forme d'un contre-projet s'opposant au projet du Gouvernement déposé le 18 mai, que nous étudierons plus tard.

régime des concessions laisse aux Compagnies une trop grande autonomie et qu'il convient de lui substituer un régime permettant un contrôle plus effectif de la part du Gouvernement. Pour cela, il faut d'abord racheter tous les réseaux.

« Cette condition est indispensable si l'on veut, enfin, avoir de l'unité et de l'harmonie dans l'ensemble des chemins de fer français.

Toutes les autres solutions sont boiteuses. Celle qui consiste à laisser vivre les Compagnies actuelles et à grouper leurs principaux dirigeants avec les représentants des grands intérêts de l'Etat, dans un Conseil supérieur (c'est la solution que nous avons vu ébaucher dans le décret du 15 octobre 1919), n'est qu'un raccommodage et nous ne pouvons pas concevoir comment le Conseil supérieur pourra, comme on le propose, décider à la majorité les mesures qui seront obligatoirement appliquées dans les réseaux ayant conservé leur Conseil d'Administration propre.

Quel serait donc le rôle de ce Conseil d'Administration d'un réseau, qui devrait enregistrer les mesures décidées par le Conseil supérieur, en opposition, dans certains cas, avec les dirigeants du réseau considéré ? Ceux-ci ne manqueraient pas alors de dégager leur responsabilité, tant au point de vue technique, qu'au point de vue pécuniaire et cela ressemblerait étrangement à ces organisations qu'on a instituées pendant la guerre, comme celle qui portait le nom de « Conseil Supérieur de Guerre de Versailles... » Il faut un commandement unique dans les chemins de fer... C'est donc le rachat de la totalité des réseaux qui s'impose. »

Laissons de côté pour le moment la critique, d'ailleurs très nette et très vigoureuse, des idées en faveur du Ministère des Travaux Publics et demandons-nous comment le rachat pourra être effectué ?

« En aucun cas, souligne M. Loucheur, il ne faut que ce rachat puisse donner lieu à une spoliation quelconque. Nous ne sommes pas de ceux qui voudraient, à propos de cette opération, remettre en question les Conventions de 1883. Le Parlement les a ratifiées. La signature de la France est engagée. Elle doit être respectée. D'autres raisons pourraient d'ailleurs être données, comme celles de la très grande dispersion des titres ou de l'intérêt même qu'a l'Etat à se montrer observateur scrupuleux de ses engagements ».

Nous voici loin des mesures énergiques d'expropriation préconisées par la Fédération des Cheminots. Faudrait-il pour cela exécuter à la lettre les opérations prévues par les Lois et Conventions en vigueur ? M. Loucheur ne le pense pas.

« Peut-être serait-il plus sage pour les Compagnies et sage aussi pour l'Etat d'envisager à l'amiable une base de rachat plus facile, plus rationnelle que nous nous réservons d'indiquer aux Commissions compétentes. On éviterait ainsi toutes les discussions soulevées par les Compagnies, notamment pour l'évaluation du matériel roulant ».

Cela est excellent, mais qui nous affirme que les Compagnies seront assez sages pour accepter des conditions de rachat moins avantageuses que celles qui résulteraient des engagements stricts pris envers elles ? Cet appel à leurs bons sentiments suffira-t-il pour qu'elles se laissent guillotiner par persuasion ? Il est d'autant plus permis d'en douter que M. Loucheur nous indique dans un autre passage qu'on devine « que les Compagnies ont émis la prétention qu'en vertu des articles 36 et 37 du Cahier des Charges, elles auraient droit, en ce moment, au paiement de leur matériel roulant, non pas pour la somme qu'il leur a coûté réellement, mais pour celle qu'il leur coûterait aujourd'hui s'il fallait le commander ».

« Il semble, ajoute M. Loucheur, que ni en droit, ni en équité, la prétention des Compagnies, si elle existe réellement, ne saurait être soutenue. Jusqu'à nouvel ordre nous voulons croire que les Compagnies n'ont pas soulevé un pareil point, et si elles arrivent à le faire, il nous paraît que l'Etat aurait de nombreux moyens de se défendre ». Lesquels ? Le texte ne nous le dit pas. Ce pourrait être évidemment une décision du Parlement, législateur souverain, modifiant sur ce point le Cahier des Charges, mais alors que deviendrait le respect de la parole donnée ? Peut-on admettre que l'Etat puisse, par sa volonté unilatérale, se dispenser d'exécuter les clauses d'un contrat synallagmatique ? Peut-on admettre qu'il n'est pas obligé par la morale et le droit qui lient les simples particuliers ? C'est une opinion qui a été souvent formulée, de l'antiquité jusqu'à nos jours, sous les portiques de l'Agora et dans les discours de Lassalle, sans oublier l'ouvrage de Machiavel ; mais nous savons que ce n'est pas celle de M. Loucheur.

Ce pourrait être encore le recours contentieux en Conseil d'Etat, mais qui nous indique que la Haute Assemblée jugera infondées les prétentions des Compagnies ?

Relisons les textes visés du Cahier des Charges.

ART. 36, al. 4. — « En ce qui concerne les objets mobiliers, tels que le matériel roulant, les matériaux, les combustibles et approvisionnements de tout genre... l'Etat sera tenu, si la Compagnie le requiert, de reprendre tous ces objets sur l'estimation qui en sera faite à dire d'experts et, réciproquement, si l'Etat le requiert, la Compagnie sera tenue de les céder de la même manière ».

ART. 37, al. 5. — « La Compagnie recevra en outre, dans les trois mois qui suivront le rachat, les remboursements auxquels elle aurait droit à l'expiration de la concession suivant l'article 36 ci-dessus ».

Il est inutile de dissimuler la singularité de ces

textes qui remettent à des arbitres le soin de déterminer quelle somme l'Etat versera aux Compagnies en cas de rachat. Il nous semble qu'il s'agit là d'un compromis ; mais, en principe, le compromis est impossible pour les personnes administratives. Cela résulte de la combinaison de l'article 1004 du Code de Procédure Civile interdisant l'arbitrage à propos des affaires soumises à l'obligation de la communication au Ministère Public et de l'article 83 du même Code classant parmi ces affaires toutes celles qui intéressent l'Etat. Les règles du Code ont une valeur tout à fait générale et les rédacteurs du Cahier des Charges auraient dû en tenir compte, mais ils ne l'ont pas fait. L'irrégularité a été couverte par le législateur, et toute critique serait vaine aujourd'hui. Il faut prendre le texte tel qu'il est : or, l'évaluation à dire d'experts, paraît bien signifier l'évaluation à la date du rachat, sinon il eût été parfaitement inutile d'avoir recours à des experts. L'évaluation d'après le prix d'achat, par exemple, se serait contenté d'un simple examen des factures. L'évaluation forfaitaire aurait amené le Cahier des Charges à indiquer des chiffres précis. En réalité, à l'époque déjà lointaine où fut rédigé le Cahier des Charges, personne ne pouvait prévoir le formidable bouleversement des valeurs qui résulterait un jour d'une grande guerre européenne.

Le Conseil d'Etat pourrait tenir compte de ces événements ; il pourrait aussi maintenir l'interprétation traditionnelle de l'article 36, il est impossible de préjuger de sa décision. En tous cas, l'opération du rachat serait vraisemblablement très longue et très coûteuse. La Commission des Travaux Publics de la Chambre l'a jugée « aventureuse et inopportune » et la Commission des finances s'est rangée à son avis.

b) Une fois le rachat effectué, l'exploitation des six réseaux français, nous apprend M. Loucheur, devra être

confiée à une Compagnie unique. En effet, l'exploitation par l'Etat comme aussi l'exploitation par l'Office que propose la C.G.T. ne peut être satisfaisante parce qu'elle n'implique pas une responsabilité effective. Il n'y a qu'une sanction possible et efficace qui puisse empêcher la négligence de l'organisme chargé de gérer nos chemins de fer, c'est, en cas de défaillance, la perte d'une partie plus ou moins grande de son capital.

Nous n'avons pas besoin d'insister ici à nouveau sur les avantages de la méthode qui consiste à faire exploiter les chemins de fer par des Sociétés privées : convient-il, par contre, de réunir en un seul réseau les 40.000 kilomètres de chemins de fer d'intérêt général que compte notre pays ? C'est une question qui se peut discuter. L'économie politique nous montre que la concentration des entreprises et leur intégration a, en général, accru la production, mais comme tout phénomène économique, cette action développe en même temps une réaction. C'est ainsi que, pour ne pas sortir du domaine des transports, nous avons assisté dans ces derniers temps à une désintégration des ateliers de construction que s'étaient annexés les Compagnies de navigation, le mouvement s'est étendu aux transports terrestres. A la suite des grèves de mai plusieurs de nos réseaux ont décidé de se séparer de leurs ateliers et de les céder à des Sociétés spéciales. Les Commissions de socialisation allemandes viennent de préconiser des mesures analogues.

La concentration elle-même semble ne pas pouvoir s'étendre à l'infini. Nous savons déjà qu'en Angleterre on n'a pas cru devoir, au cours de la guerre, aller jusqu'au bout de l'unification des réseaux qui restèrent séparés en douze tronçons. La centralisation proposée par le nouveau Gouvernement de Berlin est vivement combattue pour des raisons qui ne sont pas toutes d'ordre politique. C'est qu'en effet, plus un réseau est étendu, plus l'impulsion

directrice va en s'affaiblissant du centre vers les extrémités. Les degrés de la hiérarchie s'accumulent, l'esprit bureaucratique se développe, le pouls de la société bat plus lentement, la vie se ralentit. Le monopole régional des chemins de fer français nous empêche de faire à ce sujet des comparaisons précises, mais l'industrie voisine des transports maritimes nous fournit de nombreux exemples. C'est ainsi qu'avant la guerre, deux sociétés françaises se partageaient le trafic de la mer Noire dans des conditions sensiblement équivalentes : l'une de moyenne importance, très spécialisée, n'a cessé de réaliser des bénéfices, l'autre, une de nos plus grandes entreprises, payait à peine ses frais. Nous avons assez longuement insisté au cours des chapitres précédents sur les avantages de la coordination et de l'unification pour avoir le droit d'indiquer ici leurs désavantages possibles.

Un réseau de 40.000 kilomètres est-il trop grand pour être dirigé par une seule société ? L'expérience seule permettrait de répondre à cette question. Aucune Compagnie, croyons-nous, pas même la puissante Canadian Pacific n'atteint un chiffre aussi élevé ; il existe par contre des groupes, comme celui de M. Harriman, qui contrôlent de plus grandes étendues de voies ferrées.

Quoiqu'il en soit voyons comment fonctionnerait la Société prévue par M. Loucheur. La proposition de loi s'exprime ainsi :

ART. 2. — Le Ministre des Travaux Publics est autorisé à affermer à une Société nouvelle les cinq réseaux rachetés à l'amiable ou suivant la procédure prévue, ainsi que le réseau actuellement exploité par l'Etat et le réseau d'Alsace-Lorraine.

ART. 3. — Le loyer à payer par la Société nouvelle comprendra :

1° Le montant de l'annuité due par l'Etat aux Compagnies anciennes en vertu de l'article 1^{er} ci-dessus, tant

en contrepartie de la valeur des actions de ces Compagnies que pour assurer le service des obligations.

2° Le montant de l'annuité versée à l'ancienne Compagnie de l'Ouest comme conséquence de la loi du 13 juillet 1901.

3° Le montant de l'annuité à fixer pour la mise à disposition de l'ancien réseau de l'Etat et celui d'Alsace-Lorraine.

4° Une part de bénéfices telle qu'elle sera indiquée plus loin.

Il résulte de la lecture de ces deux articles que la Société nouvelle assumerait toutes les charges du capital des Compagnies anciennes, y compris celles qui incombent actuellement à l'Etat en vertu du système de la garantie d'intérêt. Le budget se trouverait ainsi allégé et les anciennes Compagnies seraient dédommagées de leur éviction. Sans doute le paragraphe 1^{er} de l'article 3 n'est-il pas rédigé d'une manière parfaitement nette et n'indiquet-il pas comment sera déterminée l'annuité qui représente la « contre-partie de la valeur des actions » ; mais, à notre avis, cette annuité serait évidemment suffisante pour que les Compagnies anciennes continuent à distribuer à leurs actionnaires les dividendes que ceux-ci sont en droit d'attendre en cas de rachat ; sinon l'Etat n'aurait pas tenu ses engagements ; ce qui est contraire à l'esprit de la proposition.

Toutes les charges du capital ancien seraient donc maintenues mais il s'y ajouterait des charges nouvelles : l'intérêt du capital de la Société fermière et les bénéfices qu'elle distribuerait à ses actionnaires, à son personnel et à l'Etat.

L'article 4 nous apprend que le capital de la Société nouvelle serait de 500 millions divisé en 1 million d'actions et l'article 8 nous indique que les porteurs de ces actions toucheraient un intérêt de 1 % au-dessus du taux

moyen de rendement des rentes françaises en circulation pendant l'année considérée, avec minimum de 5 1/2 % ce qui représente $500.000.000 \times 6,5 : 100 = 32.500.000$ francs.

M. Loucheur pense certainement que les économies résultant de la substitution d'une administration unique aux six administrations actuelles permettraient de compenser cette différence. C'est tout à fait possible, mais il est possible également que le contraire se produise. Nous nous bornerons là encore à poser un point d'interrogation.

Si maintenant l'exploitation procure des bénéfices supplémentaires, ce qui peut avoir lieu aussi bien par l'élévation des tarifs de transport que par la réalisation d'importantes réductions des frais d'exploitation, le profit sera réparti de la manière suivante :

1° Aux actions du capital : 60 % avec diminution progressive jusqu'à 40 % pour un superdividende de 5 % ;

2° Aux actions de travail 20 % avec augmentation progressive de 30 % dans les mêmes conditions ;

3° A l'Etat, 20 % avec augmentation progressive jusqu'à 30 % comme ci-dessus.

c) Ce qui caractérise essentiellement la Société fermière prévue par M. Loucheur, c'est sa constitution juridique conforme à la loi du 28 avril 1917.

Cette loi nouvelle, qui modifie la grande loi du 24 juillet 1867 sur les Sociétés, introduit, à côté des actions de capital, des actions de travail qui restent la propriété collective du personnel salarié, constitué en une société commerciale coopérative de main d'œuvre. Il en résulte évidemment pour le personnel une participation aux bénéfices et à la gestion de l'entreprise.

Cette conception est-elle heureuse ? M. Yves Guyot pense que c'est « une des plus fausses qu'on ait imagi-

nées » (1). Nous ne voulons pas accepter une opinion aussi radicale ; nous éprouvons au contraire une vive sympathie à l'égard de tous ceux qui tentent de rapprocher le travail du capital. La loi du 28 avril 1917 constitue à cet égard une initiative intéressante ; mais nous ne devons pas nous dissimuler qu'elle présente un grave défaut : celui de n'avoir jamais fait jusqu'à présent l'objet d'une application sérieuse.

La Société nouvelle serait donc, conformément à la loi de 1917, administrée par un Conseil composé à la fois de représentants du capital et de représentants du personnel, ces derniers étant élus au scrutin proportionnel selon des règles qu'on déterminera ultérieurement.

Le Conseil comprendrait trente membres : six seraient désignés par le personnel, huit par de grandes collectivités ; telles que les Chambres de Commerce, à qui on a réservé la souscription de 33 % du capital, et 16 pour les autres actionnaires.

Le Gouvernement y serait représenté par trois commissaires. Ceux-ci pourraient demander qu'une question fut soumise à une deuxième délibération.

Toutes les délibérations du Conseil d'Administration, comme celles des Assemblées Générales devraient être approuvées par le Ministre ; de sorte qu'en définitive, celui-ci exercerait sur les chemins de fer un pouvoir à peu près dictatorial.

« L'Administration, nous dit M. Loucheur, doit être souveraine dans tous les cas qui mettent en jeu l'intérêt général ». Sans doute, mais comme d'autre part, elle serait seule qualifiée pour rendre exécutoire toutes les décisions du Conseil unique qui administre les chemins de fer il faut en conclure qu'elle serait également sou-

(1) Y. Guyot : *La Réforme des Chemins de fer*, « Journal des Économistes », 15 juillet 1920.

veraine dans les cas qui mettent le moins en jeu l'intérêt général.

La détermination des tarifs échapperait à la compétence du Conseil d'Administration, mais alors, si la Société n'est pas libre de déterminer les tarifs de manière à recueillir un profit certain, qui nous assure qu'elle réalisera jamais des bénéfices ? et, dans ce cas, comme les dividendes ne sont plus garantis qui nous assure qu'on trouvera assez de capitalistes généreux pour souscrire des actions de capital, assez d'employés de bonne volonté pour accepter le principe des actions de travail ?

D'ailleurs, même au cas où ces actions de travail rapporteraient des dividendes, qui nous dit que les ouvriers ne conserveraient pas vis-à-vis d'elles une certaine défiance, puisque, d'après le principe même de la loi de 1917, ils n'en seraient jamais personnellement propriétaires ?

Le projet Loucheur, on le voit, est fort intéressant. Il est riche en idées hardies, en conceptions originales. On lui a reproché de laisser dans l'imprécision bien des détails et peut-être se ressent-il en effet de la hâte avec laquelle il a été rédigé ; mais nous ne doutons pas que l'auteur pourrait donner des réponses ingénieuses et satisfaisantes à la plupart des questions qui lui seraient posées. Toutefois, nous croyons qu'il sera écarté pour deux ordres de raisons différents :

Tout d'abord il semble un peu trop sévère à l'égard des Compagnies anciennes qui n'ont jamais démérité. Elles sont simplement des victimes de la guerre, cruellement éprouvées, il est vrai, mais elles méritent alors toute notre sympathie.

M. Loucheur ne songe d'ailleurs nullement à imposer brutalement la solution qu'il préconise. Il a, au contraire, déclaré devant les Commissions Parlementaires qu'il accepterait volontiers que l'organisation fut réalisée par

une entente amiable, une fusion de toutes les Compagnies, mais il se heurte à la résistance des intéressés qui sont effrayés par les innovations contenues dans le projet.

C'est qu'en effet — et c'est là le second reproche — que beaucoup de personnes adressent à M. Loucheur — sa proposition est trop riche en nouveautés. Pour guérir notre réseau malade, il nous apporte des remèdes entièrement neufs. L'effet en serait peut-être excellent, mais nous n'en sommes pas sûrs ; l'expérience ne nous renseignant pas à ce sujet. Il est alors permis de se demander s'il ne serait pas prudent de tenter, sur une échelle restreinte, un essai de quelque durée avant d'en généraliser l'application.

Le projet du Gouvernement, que nous allons maintenant étudier, peut au contraire faire l'objet d'une application immédiate.

CHAPITRE VI

Le projet du Gouvernement : la liquidation du passé.

Plus modeste que le projet de M. Blum et que celui de M. Loucheur, le projet du Gouvernement a, sur ses deux rivaux, l'avantage d'avoir été plus longuement étudié. C'est, en effet, le 27 mars 1918 que, M. Claveille annonçait à la Chambre quelles étaient les directives dont il entendait s'inspirer pour réorganiser le régime de nos chemins de fer. Soit que l'on jugeât le rachat trop onéreux, soit que l'on ait enfin apprécié à leur juste valeur les services rendus par nos grandes Compagnies, on n'a jamais songé au Ministère des Travaux Publics à se priver dans l'avenir du précieux concours qu'elles pouvaient apporter au pays. On chercha donc avant tout à réaliser avec elles un accord amiable, une transaction comportant pour les deux parties des satisfactions et des sacrifices réciproques. L'Etat pouvait exercer une pression énergique sur les Compagnies car il était à des titres divers leur créancier ; les Compagnies, de leur côté, occupaient une situation très forte, grâce aux articles 36 et 37 du Cahier des Charges qui rendaient le rachat presque impossible.

L'intérêt général exigeait un accord, on s'y achemina à travers de longues négociations commencées par M. Claveille, reprises par son successeur M. Le Trocquer, agissant d'abord de sa propre autorité, puis ensuite à

la demande des Commissions des Travaux Publics et des Finances. La Convention unique du 17 mai 1920 signée par le Ministre d'une part, et les réseaux réunis en un seul faisceau d'autre part, a été révisée le 17 septembre 1920 et a encore subi le 30 novembre des modifications importantes.

Nous lui consacrerons trois chapitres : dans le premier, nous examinerons les clauses destinées à liquider le passé : passif de guerre et de l'avant-guerre qui paralyse les Compagnies. Régime incertain du rachat qui paralyse l'Etat ; puis, partant ainsi de la table rase, nous nous efforcerons de décrire le nouvel édifice que l'on veut élever, en nous plaçant d'abord au point de vue du régime administratif, ensuite au point de vue du régime financier.

Dans ce chapitre nous traiterons dans deux sections : 1° la liquidation des anciennes dettes ; 2° la liquidation de l'ancien régime du rachat.

I

La dette des Compagnies envers l'Etat doit logiquement se diviser en deux catégories distinctes : Dettes d'avant-guerre ; Dettes de guerre.

Nous avons vu précédemment qu'au 31 juillet 1914 deux Compagnies seulement faisaient encore appel à la garantie d'intérêt et ne pouvaient rembourser les avances qui leur avaient été consenties par l'Etat : L'Orléans qui restait redevable de 280 millions au 31 décembre 1913 et le Midi sur qui l'Etat possédait une créance de 336 millions à la même date.

L'article 19 de la nouvelle Convention prévoit que les dettes de garanties des exercices antérieurs à 1914 seront arrêtées à la date du 31 décembre 1913 ; elles cesseront de porter intérêt à partir de cette date sauf au cas

où le rachat serait effectué avant le 1^{er} janvier 1928. Elles ne seront exigibles qu'en fin de concession ou en cas de rachat.

Remarquons, en passant, que de cette manière l'EST qui devait encore 259.000 fr. au 31 décembre 1913, mais qui s'était acquitté définitivement en mars 1914 paraît redevenir débiteur de l'Etat.

Ces dettes existent toujours et il n'y a évidemment aucune raison juridique valable qui puisse en exempter les Compagnies ; on comprend que pendant la guerre celles-ci aient été dispensées de payer les intérêts, mais après ? Pourquoi cette générosité dont, on le sait, l'Etat n'est pas coutumier ? Elle s'explique par le fait que le système financier organisé par la Convention ne laisse pas aux Compagnies les bénéfices qu'elles pourraient réaliser. On les prive de tout moyen de s'acquitter, nous verrons plus tard dans quelles conditions ; il serait donc injuste d'aggraver des charges dont elles n'auraient pas le droit de se libérer.

En ce qui concerne la dette de guerre, l'article 19, al. 2, s'exprime ainsi :

« L'Etat fait remise aux Compagnies des dettes contractées par elles au titre de la garantie d'intérêt pour les années 1914 et suivantes jusqu'à la mise en vigueur du nouveau régime ».

Cette dette est importante. Si nous ne tenons pas compte des ristournes résultant de l'application de l'avenant du traité Cotellet, elle se chiffre ainsi (1) :

Nord (Exercice 1914)	14.338.191
Est (1914-1919)	475.480.530
P.-O. (1914-1919)	273.036.883
P.-L.M. (1914-)	36.509.194
Midi (1914-1919)	179.347.728
	978.712.526

(1) Rapport de MM. Dutreil et Maunoury, Documents parlementaires 1920, n^{os} 1497-1498, page 189.

Les adversaires des Compagnies s'indignent bruyamment et vont répétant que l'Etat leur fait là un cadeau considérable. Nous comprenons mal leur étonnement. Pendant toute la durée de la guerre, les réseaux ont été réquisitionnés. Affirmer que le régime institué par la loi du 28 décembre 1888 n'est pas à proprement parler la réquisition, c'est simplement jouer sur les mots. En réalité, pendant toute la guerre et les deux années qui suivirent, les Compagnies ont joui de la même liberté et de la même responsabilité qu'un soldat de 2^e classe incorporé dans une compagnie d'infanterie. L'exemption de la dette de guerre constitue donc, comme le dit très justement M. Lorin, un simple acte de probité.

Ce que nous venons de dire des Compagnies, jouissant encore de la garantie d'intérêts, est tout aussi vrai des deux Compagnies du Nord et du P.-L.-M. qui, à partir du 31 décembre 1914, durent recourir à l'emprunt pour couvrir leurs déficits. Ces insuffisances s'élèvent pour le Nord à 984 millions et pour le P.-L.-M. à 697 millions, soit au total 1.681 millions.

L'article 19, alinéa 3, indique donc tout naturellement que l'Etat « remboursera aux Compagnies du Nord et du P.-L.-M., par le paiement d'annuités payables jusqu'en fin de concession, les sommes portées ou à porter au compte d'établissement de ces deux réseaux par application de l'article 20 de la loi du 26 décembre 1914, non couvertes par des versements ou remboursement ».

Pour l'ensemble des Compagnies, on arrive à une somme globale de 2.660 millions.

Ce chiffre sera certainement réduit par suite de l'application de l'avenant du Traité Côtelle. Dans quelle mesure ? C'est là un mystère que la perspicacité, pourtant bien connue, du rapporteur M. Maunoury, n'est pas parvenue à élucider. Il interprète cet avenant dans un tout autre sens que le Ministre. Nous admettrons approxima-

tivement que le remboursement de ce chef pourrait atteindre 1 milliard.

En résumé, l'Etat accorde aux Compagnies une remise de dette qui leur est due par simple esprit de justice. Cependant, de nombreux Parlementaires ont cru devoir protester ; les uns, comme M. Margaine, étaient inspirés par l'hostilité systématique qu'ils professent à l'égard des Compagnies ; les autres, comme M. Charlot, par le désir d'introduire dans la constitution intime de ces Compagnies des modifications profondes.

A l'article 19 que nous venons d'étudier, M. Charlot proposait, dans un amendement présenté à la Chambre le 28 mai 1920 et approuvé par de hautes personnalités politiques comme MM. Briand, Viviani et Painlevé, de substituer un article ainsi conçu :

a) Les dettes de garantie des exercices antérieurs à 1914 seront arrêtées à la date du 31 décembre 1913. Elles continueront à porter intérêt, au profit de l'Etat, jusqu'en fin de concession, dans les conditions prévues par les Conventions antérieures ;

b) Les dettes contractées par les Compagnies, au titre de la garantie d'intérêt, pour les années 1914 et suivantes, jusqu'à la mise en vigueur du nouveau régime seront transformées au profit de l'Etat créancier, en actions ordinaires dites de « second rang » et au profit de la Société coopérative de main d'œuvre du personnel en actions de travail.

Ces deux types d'actions jouiront de tous les droits sociaux qui leur sont reconnus par les lois du 24 juillet 1867 et 27 avril 1917 sur les Sociétés anonymes ;

c) Pour les Compagnies du Nord et du P.-L.-M., les sommes portées ou à porter au compte de premier établissement de ces deux réseaux, par application de l'article 20 de la loi du 26 décembre 1914, seront prises en charge par l'Etat qui recevra d'abord en échange des

actions ordinaires dites « de second rang » et des actions de travail pour le personnel, comme il est stipulé au paragraphe précédent ;

d) La fraction de la dette des Compagnies à transformer en actions ordinaires sera égale aux six dixièmes du capital social nominal de chacune d'elles. La fraction de cette même dette à transformer en actions de travail sera égale aux quatre dixièmes dudit capital de manière que, pour chaque Compagnie, le montant global des actions ordinaires et des actions de travail soit équivalent à la valeur nominale de son capital social ;

e) Le surplus de la dette des Compagnies et le surplus des sommes portées au compte de premier établissement des Compagnies Nord et P.-L.-M., non employés en actions ordinaires et en actions de travail, feront l'objet d'un compte spécial, non productif d'intérêt, mais qui entrera dans le calcul, en cas de rachat, en déduction des sommes à payer par l'Etat ;

f) L'Etat et la Société coopérative de main-d'œuvre du personnel seront représentés dans les Conseils d'Administration des Compagnies au prorata du nombre des actions qu'ils détiennent. A cet effet, l'Assemblée générale des actionnaires sera tenue de leur réserver le nombre de sièges nécessaires »...

En un mot, le système de M. Charlot consiste à transformer la dette des Compagnies envers l'Etat en actions dont une partie serait cédée au personnel afin que celui-ci puisse avoir accès, ainsi d'ailleurs que les représentants de l'Etat, aux Conseils d'Administration des Compagnies.

La Commission des Travaux Publics avait déjà demandé la transformation des dettes des Compagnies en actions de second rang. Celles-ci répondirent le 17 septembre 1920 (1). « Les Compagnies sont dans l'obligation

(1) Voir annexe II du rapport supplémentaire Lorin (Documents parlementaires, 1920, n° 1629).

de repousser d'une manière absolue la suggestion de la Commission relative à la création d'actions de second rang. Outre que cette création nécessiterait une modification des statuts des Compagnies, modification qui soulèverait les objections juridiques les plus graves, elle entraînerait pour l'exploitation des charges supplémentaires et exigerait une majoration des tarifs correspondant aux dividendes à attribuer à ces actions. Lorsque la situation des réseaux redeviendra satisfaisante et donnera des excédents, il sera bien plus conforme à l'intérêt général de diminuer les tarifs que de rémunérer des actions supplémentaires ».

Ces objections conservent toute leur valeur si on les applique à l'amendement Charlot qui doit être écarté, croyons-nous, pour les raisons suivantes ;

1° La dette de guerre des Compagnies envers l'Etat n'est pas une véritable dette : celles-ci se trouvent en équité libérées par le fait qu'elles ont été réquisitionnées depuis 1914 ;

2° La présence de représentants de l'Etat dans le Conseil d'Administration est difficilement acceptable quand il s'agit de Sociétés déjà constituées d'après un autre type. Le simple fait d'être créancier d'une Société ne donne pas en effet accès à son Conseil d'Administration d'après les principes de notre Droit commercial, puisque les obligataires en sont exclus.

3° La présence dans le Conseil d'Administration, qui a pour mission principale la défense du capital social, de représentants du personnel irresponsables et non mandatés pour cette tâche, est encore plus inadmissible ;

4° Le personnel est en grande partie opposé au système de la Société coopérative de main-d'œuvre organisé par la loi du 27 avril 1917 ;

5° L'augmentation du capital nécessiterait, comme le disaient fort justement les Compagnies, une élévation

des charges et par conséquent des tarifs ; or ceux-ci ne peuvent pas être indéfiniment haussés sans danger. Les tarifs actuels ont déjà provoqué la formation d'une concurrence routière sérieuse. De nouvelles et trop considérables augmentations risqueraient de détourner une part encore plus grande du trafic.

Dans l'article 19 de la Convention, l'Etat déclare qu'il oublie le passé ; dans les articles 25 et 26 les Compagnies formulent la même renonciation. Elle nous paraît bien plus considérable de leur part car les créances qu'elles possédaient contre l'Etat, malgré leur caractère litigieux, étaient semble-t-il, beaucoup plus certaines que celles que l'Etat possédait contre elles.

Par l'article 25, l'Etat s'engage à remettre les réseaux dans les parties détruites ou détériorées par les faits de guerre dans l'état matériel où ils se trouvaient le 2 août 1914. Il pourra se faire faire par chaque réseau l'avance de tout ou partie des sommes nécessaires et, dans ce cas, il remboursera au réseau les charges des emprunts émis pour couvrir cette avance. De leur côté, les réseaux s'engagent à ne rien réclamer à l'Etat français à titre de dommages de guerre et « subrogent l'Etat français dans tous les droits à la réparation qu'ils eussent été en droit de formuler en vertu du Traité de Paix, contre l'Allemagne et ses alliés ». Nous n'avons ici aucune observation à faire, les avantages accordés par l'Etat et les renonciations des Compagnies s'équilibrent exactement.

L'article 26 est beaucoup plus frappant. Il est ainsi conçu :

« Aussitôt après l'approbation de la présente Convention, l'Etat d'une part, les Compagnies et l'Administration des chemins de fer de l'Etat d'autre part, renoncèrent réciproquement à toute action, opposition ou demande judiciaire de compensation ou de restitution en raison des charges de guerre qu'ils auraient supportées.

depuis le 1^{er} août 1914 jusqu'à la date de la présente Convention. Les Compagnies et l'Administration des chemins de fer de l'Etat renoncent également à toute réclamation aussi bien au sujet des comptes de garantie qu'au sujet de l'application des lois, décrets, décisions ministérielles passées entre l'Etat et les réseaux. Elles abandonnent en conséquence toutes instances en cours, se désistent de leurs recours et supportent les frais de ces désistements ».

Ici, ce sont les Compagnies qui donnent tout sans rien recevoir en échange. Elles croyaient avoir droit, du fait de la guerre, à formuler une réclamation de près de 7 milliards pour usure anormale, pertes et troubles, manque à gagner, etc., de manière à être aussi bien traitées que les Compagnies anglaises ou américaines. Elles y renoncent.

Elles croyaient avoir droit à compensation parce que certaines lois de 1909 et de 1911, modifiant le régime des retraites des cheminots, de nombreux décrets et arrêtés faits, pensaient-elles, en violation des Conventions de 1883, avaient, bien avant la guerre, bouleversé leurs conditions d'exploitation et anéanti leurs plus légitimes espérances de profit. Elles y renoncent également.

On dira sans doute que toutes ces créances étaient litigieuses, c'est vrai, mais étant donné la libéralité et l'esprit d'équité du Conseil d'Etat, il était raisonnable de la part des Compagnies, d'espérer une solution satisfaisante. C'est donc un très gros sacrifice que représente pour elles l'article 26.

II

Ce n'est rien encore cependant en comparaison de l'abandon des conditions de rachat prévues par les articles 36 et 37 de l'ancien Cahier des Charges.

Nous savons qu'au cas où, pour une raison quelconque, le rachat devrait être effectué, l'Etat doit payer à la compagnie rachetée : d'une part, une annuité représentative du bénéfice qu'elle réalisait auparavant ; d'autre part, une somme à verser dans les trois mois et représentative de la valeur du matériel évaluée par des experts, très probablement au cours du jour, déduction faite toutefois de la dette de garantie. Or, le matériel évalué de cette manière, au lendemain de la guerre, vaut une quinzaine de milliards. Comme l'Etat ne peut se permettre de les rembourser, il se trouve lié vis-à-vis des compagnies. Cela ne présente pas, croyons-nous de graves inconvénients, car nous ne concevons pas actuellement de circonstances qui puissent rendre le rachat avantageux. On comprend cependant que l'Etat se soit trouvé gêné par cette clause, qui limite singulièrement, en pratique, son autorité souveraine en matière de chemins de fer ; il éprouvait le vif désir de s'en débarrasser.

Les compagnies, dans ce domaine, paraissaient avant la guerre aussi invulnérables qu'Achille après son bain dans le Styx ; mais, en 1918, elles présentaient comme lui un unique point faible : leur prétendue dette de guerre.

M. Claveille proposa aux compagnies la combinaison suivante :

« Je vous fais remise de votre dette en capital et en intérêts. Moyennant ces abandons, je recevrais, en cas de rachat, le matériel que vous possédez, gratuitement pour l'Est, le Midi et l'Orléans ; contre 300 millions pour chacune des deux Compagnies du Nord et du P.-L.-M. ».

C'était très simple ; seulement les compagnies n'acceptèrent pas.

On reprit donc les négociations, qui furent longues et difficiles. Nous n'en ferons pas l'historique et nous nous bornerons à exposer le système imaginé par l'article 21 de la Convention du 30 novembre 1920.

Comme auparavant, l'indemnité de rachat se compose : 1° d'une annuité représentant le produit net ; et 2° d'une somme globale, fonction de la valeur du matériel.

I. — En ce qui concerne l'annuité, aucun changement de principe. Elle sera calculée, nous dit le paragraphe 1^{er}, conformément aux prescriptions du cahier des charges et des conventions en vigueur.

Nous pouvons pourtant signaler quelques modifications de détail rendues nécessaires par les circonstances ou par la création d'un nouveau régime.

Le paragraphe 2 précise que, « pour la détermination du produit net d'exploitation, il sera fait abstraction des résultats des années 1914 et suivantes jusqu'au 31 décembre 1920 », c'est-à-dire des années pendant lesquelles les réseaux ont été réquisitionnés ou tout au moins soumis à des conditions anormales d'exploitation.

Le paragraphe 3 ne demande aucune explication.

« Le calcul de l'indemnité de rachat sera toujours arrêté à l'expiration d'une année et la reprise du réseau effectuée au 1^{er} janvier suivant. »

Le paragraphe 4 est ainsi conçu :

« Le produit net sera déterminé en comprenant dans les recettes d'exploitation les versements faits par le fonds commun à la compagnie et, dans les dépenses, ceux faits par la compagnie aux fonds commun. »

Ce fonds commun, dont nous aurons à parler plus longuement, est destiné à réaliser la solidarité financière, entre les réseaux. Il est alimenté par les réseaux qui réalisent des bénéfices et les réseaux déficitaires y viennent puiser. Il y a donc là, au point de vue de la comptabilité intérieure de chaque compagnie, une source de recettes et de dépenses dont il était naturel de tenir compte dans l'établissement du produit net.

Paragraphe 5 : « Il sera ajouté à l'annuité de rachat la différence entre les charges pour une année entière des

capitaux dépensés par la compagnie pendant la dernière année et les charges supportées par elle pendant cette dernière année pour les mêmes capitaux. »

Un exemple fera mieux comprendre la légitimité de cette clause. Je suppose que le P.-L.-M. emprunte, pour acheter du matériel, 12 millions à 6 % le 1^{er} décembre 1927. Il est racheté le 1^{er} janvier 1928. En 1927, il aura supporté comme charge, du fait de cet emprunt, l'intérêt pendant un mois, soit $12.000.000 \times 6 : 12 \times 100 = 60.000$ francs ; mais, dès 1928, il devra payer l'intérêt pendant douze mois, soit $12.000.000 \times 6 : 100 = 720.000$ francs. Il faut donc compter dans le calcul de l'annuité cette somme de 720.000 francs et non celle de 60.000 francs.

Paragraphe 6 : « Dans tous les cas de rachat, ainsi qu'à l'expiration de la concession d'un réseau, l'Etat prendra possession des caisses de retraites, de prévoyance, de secours, de pensions spéciales et de suppléments de pension, telles qu'elles se trouveront à cette époque, et sera substitué à la compagnie dans tous ses droits et obligations. »

Là encore les choses vont de soi. Nous n'avons pas de critique à formuler.

II. — En ce qui concerne l'indemnité représentative de la valeur du matériel, le système antérieur a subi une réforme totale. Nous distinguerons deux périodes : A. période 1920-31 décembre 1927 ; B. période 1^{er} janvier 1928-fin de concession.

A. — Pour la première période, le prix de rachat du matériel sera égal à la valeur d'achat ou au prix de revient de ce matériel, selon qu'il a été ou non construit par la compagnie, augmenté de leur part proportionnelle de frais généraux et d'intérêts intercalaires et diminué forfaitairement d'une dépréciation de 25 % pour usure. De la valeur ainsi calculée, on déduira s'il y a lieu la dette de garantie arrêtée au 31 décembre 1913 et augmentée, dans

ce cas, des intérêts simples depuis le 1^{er} janvier 1921 jusqu'au jour du rachat.

Cette règle n'était pas inscrite dans le texte du 17 mai-17 septembre, qui dit au contraire : « Toutefois, au cas où l'Etat procéderait au rachat d'un réseau avant l'expiration de la période de sept années consécutives au 1^{er} janvier 1921, les objets mobiliers existant ou en cours d'exécution sur ce réseau au 1^{er} janvier 1914 seront payés d'après les estimations faites conformément à l'article 36 du cahier des charges.

Les compagnies soutenaient en effet, avec juste raison, que, pendant quelques années il ne serait pas possible de se rendre exactement compte des résultats produits par l'application du nouveau régime et qu'il convenait, en conséquence, de ne pas faciliter à l'excès le rachat ; mais l'Etat, représenté par la Commission des finances et le ministre, leur faisait l'objection suivante, qui n'est pas dépourvue de valeur et que nous reproduisons d'après M. Maunoury (1) :

« Vous prétendez qu'on doit vous décharger des mauvaises chances que la guerre vous a apportées et que, par conséquent, on doit faire remise de toutes vos dettes de guerre ; mais, par contre, vous entendez bénéficier des chances favorables qui en furent la conséquence et vous entendez, par suite de la hausse des produits fabriqués dont souffre la France, exiger 15 milliards du matériel que vous avez acheté 3 milliards. Par conséquent, d'un côté vous prenez tout et de l'autre vous n'abandonnez rien. »

Les compagnies se rendirent à ces raisons et acceptèrent, le 30 novembre, le système que nous avons exposé. Il n'est pas sans intérêt de mentionner que cette concession de la dernière heure représente pour elles un sacrifice éventuel de plus de douze milliards.

(1) Discours prononcé à la Chambre le 7 décembre 1920.

B. — Pour la seconde période, il y a lieu de distinguer selon que le matériel est entré dans le patrimoine du réseau avant le 1^{er} janvier 1921 ou après cette date.

a) Matériel acquis avant le 1^{er} janvier 1921. Le point de départ du calcul est la valeur d'inventaire au moment de la date d'entrée de chaque objet dans le patrimoine de la compagnie. Toutefois, des précisions sont apportées sur les points suivants :

Le matériel acquis avec le concours financier de l'Etat pendant la guerre ne sera porté à l'inventaire que pour les sommes déboursées par les compagnies ;

Le matériel livré par les Allemands à la suite de l'armistice et du traité de paix sera porté à l'inventaire pour sa valeur réelle, au moment de la livraison, telle qu'elle sera fixée par la Commission des réparations. Cette valeur sera remboursée à l'Etat par les réseaux ;

Le matériel provenant des stocks américains (Pershing) sera repris par les réseaux pour sa valeur de cession par l'Etat et inscrit rétroactivement à la date du 3 octobre 1918 ;

Le matériel actuellement commandé en Amérique (Felton et Slade) sera porté à l'inventaire au fur et à mesure de sa livraison sur rail et pris en charge par les réseaux pour son prix réel de revient.

Connaissant ainsi exactement le prix d'inventaire et la date d'entrée d'un objet dans le patrimoine de la compagnie, on ajoute à cette valeur les frais généraux et intérêts intercalaires et on la diminue de « un quarantième par année pleine écoulée depuis le 31 décembre de l'année d'imputation ».

Si ce calcul arrive à annuler la valeur d'imputation d'un objet et que le ministre en désire cependant la reprise, il le remboursera à la compagnie au prix de démolition.

b) En ce qui concerne le matériel acquis après le 1^{er} janvier 1921, les mêmes règles s'appliquent, mais après avoir opéré la réduction du quarantième on ajoute une nouvelle déduction. L'article 21, paragraphe 16, nous indique en effet que « la valeur de reprise sera réduite au nombre de cinquantièmes égal au nombre d'années restant à courir depuis l'année d'imputation jusqu'à la fin de la concession. »

Supposons, par exemple, qu'un objet soit acheté 100.000 francs en 1930 par une compagnie dont la concession expire en 1950 et que cette compagnie soit rachetée en 1940.

On appliquera d'abord la règle du quarantième. On arrive à $100.000 - 10 : 40 \times 100.000 = 75.000$ francs.

On appliquera ensuite la règle du cinquantième, ce qui donnera, comme valeur de rachat payable à la compagnie, $75.000 \times 10 : 50 = 15.000$ fr., au lieu de 100.000 fr.

Ce simple calcul démontre mieux qu'un long discours l'importance des sacrifices consentis par les compagnies au cas où le rachat serait effectué.

Pour être complets, signalons que les approvisionnements (charbons, huiles, etc.) seront repris au prix de revient.

De l'article 21 nous devons rapprocher l'article 20, qui indique que « lorsque les réseaux de deux compagnies contractantes auront fait retour à l'Etat, soit après rachat, soit après l'expiration de leurs concessions, chacune des autres compagnies aura le droit, dans un délai de trois mois après la disparition de la deuxième compagnie, de demander et d'obtenir son rachat aux conditions de l'article 21 ».

CHAPITRE VII

Le projet du Gouvernement. Le régime Administratif.

La Convention du 17 mai-30 novembre 1920 ne se contente pas de régler les difficultés nées dans le passé ; elle organise également l'avenir en transformant à la fois le régime administratif et financier de nos réseaux, en maintenant à ces deux points de vue leur autonomie, mais en coordonnant leur action de manière à la rendre plus efficace. Il n'est pas sans intérêt de remarquer ici que l'évolution du régime des chemins de fer se poursuit en Angleterre et aux Etats-Unis dans les mêmes conditions qu'en France.

Après l'armistice, le Gouvernement britannique parut vouloir s'orienter vers une politique étatiste ; mais il recula devant l'opposition presque générale. En juin 1920, il déposa un projet amalgamant les réseaux en sept groupes, chacun de ces groupes restant par conséquent moins étendu qu'un de nos réseaux français. Le ministère des transports, créé en 1919, subsistera comme organe de coordination, mais les réseaux conserveront leur autonomie administrative et financière, les tarifs devant s'adapter aux conditions d'exploitation de manière à assurer aux compagnies une rémunération suffisante.

Les Etats-Unis, après l'échec du système de M. Mac Adoo, décidèrent également de revenir au régime de l'exploitation privée. La loi du 1^{er} mars 1920 précise les

pouvoirs de l'Interstate Commerce Commission, qui, depuis 1887, contrôle les tarifs. Ceux-ci devront être désormais établis de façon à procurer aux réseaux un bénéfice normal. Au cas où ce bénéfice dépasserait un maximum déterminé, il en serait versé la moitié à un fonds commun géré par l'I. C. C. dans l'intérêt général. Nous verrons dans le chapitre suivant qu'il en est de même dans la convention française. L'I. C. C. reçoit également les pouvoirs nécessaires pour fusionner deux ou plusieurs réseaux si cela est utile à la bonne exploitation. Enfin, la loi nouvelle organise une procédure de conciliation et d'arbitrage pour régler les contestations entre les compagnies et le personnel qui doivent être obligatoirement tranchées par un « Railroad Labour Board », composé, comme notre Conseil supérieur, de représentants des agents, des compagnies et des usagers.

En France, on a cherché à réaliser la coordination si désirable en créant deux organes nouveaux : le Conseil supérieur des chemins de fer et le Comité de direction, placés tous deux, bien entendu, sous la haute autorité du ministre des travaux publics (art. 1 et 2 de la Convention).

I

Le Conseil supérieur est essentiellement le représentant de l'intérêt général. C'est à lui qu'il appartient de tracer le plan d'ensemble de la politique des chemins de fer et d'harmoniser les intérêts particuliers quand ils sont en désaccord. L'article 3 de la Convention du 17 mai-17 septembre indiquait que le Conseil supérieur était composé, en sus du président nommé par décret rendu sur la proposition du ministre :

a) Des dix-huit membres du Comité de direction (directeurs et administrateurs de réseaux) ;

b) Pour chacun des six réseaux, d'un représentant du personnel désigné par le ministre ;

c) De vingt-quatre représentants des intérêts généraux de la nation, également nommés par décrets rendus sur la proposition du ministre des travaux publics.

Les commissions des finances et du travail ont pensé que l'on accordait une place trop modeste aux représentants du personnel. Il est hors de doute que, jusqu'à une période très récente, on a été porté à négliger le facteur humain et à concentrer toute l'attention sur le facteur matériel. Le juriste et l'économiste du dix-neuvième siècle sont un peu, à ce point de vue, les héritiers des rédacteurs du Code civil, qui pensèrent que deux articles suffisaient à régler la question des rapports entre maîtres et ouvriers.

Le monde du travail a aujourd'hui une si grande conscience de sa puissance qu'il oublie à son tour que d'autres forcés collaborent avec la sienne à l'œuvre de production. N'ayant été rien pendant de longs siècles, il veut être tout demain. Il convient de lui montrer son erreur, mais en même temps il faut lui accorder la place qui lui revient légitimement. Une société trop rigide pour s'adapter à la grande loi d'évolution est inévitablement condamnée à disparaître.

C'est pourquoi l'introduction de représentants du personnel dans le Conseil supérieur est, en soi, une des plus heureuses innovations de la Convention. D'autre part, il faut observer que la question des chemins de fer n'est pas purement scientifique.

« Au contraire, a dit M. Margaine (1), le rôle de la science y est à peu près nul et la force de l'homme en cette matière c'est l'expérience, à la condition qu'elle vienne naturellement aider un esprit supérieur. »

Ainsi ces considérations techniques s'unissaient aux

(1) *Journal officiel*, 9 décembre 1920.

considérations sociales pour justifier l'attribution dans un nouveau régime d'un rôle plus important au personnel.

Dans la Convention du 30 novembre, le nombre de ses représentants passe de six à douze. D'autre part, la Chambre a précisé sa volonté en votant un article additionnel qui s'incorpore dans le projet de loi portant approbation de la Convention. Il spécifie que les représentants du personnel seront élus et comprendront six représentants des classes moyennes et six du petit personnel.

Il restera à déterminer les conditions de cette élection de manière à envoyer au Conseil supérieur des délégués qui soient bien des représentants de tous leurs camarades et qui réunissent en même temps des qualités techniques sérieuses. Conformément à l'habitude qu'elle a prise depuis un certain nombre d'années, la Chambre s'est contentée de poser le principe dans le projet de loi, laissant le soin d'élaborer les règlements d'administration publique au ministre, et surtout au Conseil d'Etat, qui tend ainsi de plus en plus à se considérer en fait comme un organe législatif.

Le règlement s'inspirera sans doute des travaux de la commission présidée par M. Tissier, qui fut chargé d'établir le statut. Elle classa tous les agents en dix-huit catégories : le petit personnel formant les échelons numérotés de 1 à 7, les classes moyennes les échelons 7 à 14, et créa des délégués d'arrondissement qui, élus au suffrage universel par catégories, représentent leurs camarades dans les centres régionaux et élisent à leur tour des délégués auprès des chefs de services et des directeurs. Il serait possible, par exemple, de faire élire les délégués au Conseil supérieur par l'ensemble des délégués auprès des chefs de service. On se trouverait alors en présence d'une élection au troisième degré : encore faudrait-il trouver un moyen de consulter le personnel dirigeant constituant les échelons 14 à 18 de la hiérarchie, qui ne participe pas à ce

système de représentation créé par le statut. Nous nous bornerons à indiquer sans la développer cette solution vraisemblable d'une question qui n'est pas encore tranchée. Quoi qu'il en soit, l'augmentation du nombre des représentants du personnel au sein du Conseil supérieur détruisait l'équilibre que l'on avait voulu établir. Les compagnies réclamèrent une compensation. On augmenta parallèlement, en conséquence le nombre des représentants des intérêts généraux.

La composition du Conseil supérieur fut définitivement fixée de la manière suivante :

Il comprendra : 1° les dix-huit membres du Comité de direction ;

2° trente représentants des intérêts généraux, dont quinze de l'Etat ;

3° douze représentants du personnel, dont six des classes moyennes et six du petit personnel.

Soit, au total, soixante membres.

Comment seront choisis les représentants des intérêts généraux ? Il est possible de donner dès maintenant à ce sujet quelques indications.

Dans la première catégorie (représentants de l'Etat), figureront naturellement, en majorité, des fonctionnaires du ministère des travaux publics et du corps des ponts et chaussées ; mais l'administration des postes, les ministères de la guerre, des finances, des affaires étrangères, du travail et des colonies, le Conseil d'Etat, les comités consultatifs des mines, de l'électricité et des forces hydrauliques devront être mis à même de faire entendre leur voix.

Dans la seconde catégorie, se classeront évidemment des délégués du commerce et de l'industrie pris parmi l'assemblée des présidents des Chambres de commerce, de l'agriculture pris parmi les membres de l'Académie d'agriculture et des grandes associations agricoles, de la cons-

truction du matériel de chemins de fer et des banques. On y ajoutera sans doute un délégué des voyageurs de commerce et aussi un médecin, pour donner satisfaction à des parlementaires qui en ont exprimé le désir. Malgré toute la bonne volonté dont fera preuve le ministre, il y aura des groupements dignes de considération qui ne seront pas représentés. Il semble que, moins généreux à cet égard que le parti socialiste, le Gouvernement ait oublié les coopératives et le Touring Club, ainsi d'ailleurs que les comités d'obligataires et les sociétés auxiliaires de transports. Il faudra alors recourir à quelques-unes de ces ingénieuses combinaisons que M. Lorin préconise : choisir par exemple un mécanicien qui soit en même temps un coopérateur, un industriel gros porteur d'obligations, un agriculteur fervent adepte du Touring Club.

Les ministres futurs trouveront dans cet exercice l'occasion de faire montre de leur tact et de leur habileté ; en tous cas, il ne semble pas qu'ils puissent être amenés à proposer une augmentation du nombre des délégués, déjà suffisant pour constituer un petit Parlement.

Comment se répartiront les votes dans ce conseil ? Certains pensent que les réseaux obtiendront toujours la majorité parce qu'ils disposeront des délégués du Comité de direction et du personnel, qui seront au complet, tandis que les représentants des intérêts généraux, retenus par leurs propres affaires, s'abstiendront d'assister aux séances ; d'autres pensent que le personnel pourrait devenir l'arbitre de la situation. Ce sont de simples hypothèses auxquelles il est impossible de s'arrêter.

L'article 3 stipule, en outre, que le directeur des chemins de fer au ministère des travaux publics aura accès au Conseil supérieur comme commissaire du gouvernement. « C'est là, dit l'exposé des motifs, une innovation qui fait participer l'administration à la gestion même des compagnies en même temps qu'elle permettra d'ailleurs

dé supprimer une grande partie du personnel de contrôle et de réformer les méthodes de travail. »

L'article 4 définit la compétence du Conseil supérieur:

« Le Conseil supérieur est obligatoirement saisi par le ministre des travaux publics des questions d'intérêt commun à tous les réseaux en matière technique, commerciale, administrative et financière. »

« Il donne également son avis sur les questions importantes concernant un ou plusieurs réseaux dont le ministre juge utile de le saisir. »

Sont notamment de sa compétence les questions ci-après : concessions de lignes nouvelles — modification de la constitution des réseaux — programmes de travaux complémentaires, d'électrification, de raccordement des réseaux entre eux et avec les autres voies de communication, d'acquisition et d'unification de matériel — règlements d'exploitation — méthodes de signalisation — mesures de police et de sûreté ; modifications d'horaires et de tarifs — conventions internationales — autorisations d'émissions d'obligations.

Dans la Convention du 17 mai, le Conseil supérieur était également, en vertu de l'article 5, désigné pour trancher les contestations qui s'élèveraient entre les réseaux et leur personnel sur les questions relatives au statut ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraite. Sur l'indication de M. Sibille, la Commission des travaux publics a fait remarquer que cette constitution du Conseil supérieur en tribunal arbitral devait être formulée non dans une convention, mais dans une loi. Il est bien vrai que la loi seule peut qualifier un arbitre pour une catégorie de cas déterminés, sans attendre pour chaque espèce l'accord des parties en cause ; on peut affirmer cependant que le vote de la convention par les Chambres en fait une véritable loi. L'observation de

M. Sibille avait donc une portée plutôt morale que juridique. En réalité, on désirait ménager la susceptibilité des ouvriers en évitant d'inscrire le principe de l'arbitrage dans une convention qu'ils n'étaient pas appelés à signer.

L'article 5 passa donc, intact, de la convention dans le projet de loi approubatif ; mais on fit remarquer alors que le Conseil supérieur était déjà, d'après l'alinéa final de l'article 4 de la convention, appelé à délibérer sur les mêmes questions au point de vue administratif. On pensa très justement qu'il ne pouvait être à la fois juge et partie et que des arbitres pris en dehors de lui auraient, en cas de conflit, une plus grande autorité morale. On arriva enfin au système que décrit l'article 6 du projet de loi.

« Toute contestation d'ordre collectif s'élevant entre un ou plusieurs réseaux et le personnel, notamment sur les questions relatives au statut ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraites du personnel, sera réglée par un tribunal arbitral composé ainsi qu'il suit :

« Deux arbitres seront désignés par les représentants des réseaux au Conseil Supérieur ;

« Deux arbitres seront désignés par les représentants du personnel à ce même conseil ;

« Un cinquième arbitre, qui sera de droit président du tribunal arbitral, sera désigné par le Conseil supérieur délibérant sans les représentants des réseaux et du personnel. »

Quels résultats donnera cette organisation ? Elle peut être utile pour aplanir des conflits secondaires ; elle n'évitera sans doute pas les grèves inspirées principalement par des motifs politiques. Il faut bien se rendre compte que l'acceptation de l'arbitrage n'est possible que si les deux parties sont réellement animées d'un désir sincère de conciliation. Il importe peu que le texte imposant

l'arbitrage obligatoire figure dans une convention ou dans une loi ; pour des gens inspirés par la passion révolutionnaire, ce ne sera jamais qu'un chiffon de papier.

Dans de semblables cas, on n'emploie qu'un argument : la force. Il n'existe qu'un seul arbitre : le Gouvernement, condensant en lui toutes les énergies du pays.

Nous connaissons maintenant la composition et les attributions du Conseil supérieur. Il nous reste à définir ses rapports avec le ministre et les réseaux.

L'article 5 de la Convention du 30 novembre (ancien article 6 du 17 mai) est ainsi conçu :

« Les avis du Conseil supérieur sont pris à la majorité des voix des membres présents ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

« Les délibérations du Conseil sur les questions rentrant dans la compétence du ministre des travaux publics, en vertu des lois, conventions et règlements en vigueur, sont soumises à l'approbation du ministre des travaux publics. Toutefois, en ce qui concerne celles de ces questions pour lesquelles le Conseil a reçu délégation spéciale des pouvoirs du ministre, ces délibérations sont exécutoires de plein droit si ce dernier n'y fait pas opposition dans le délai d'un mois. Le ministre ne peut prendre une décision contraire à un avis du Conseil supérieur qu'après une seconde délibération de celui-ci.

« Le Comité de direction peut, dans le délai d'un mois qui suit la réception d'une délibération du Conseil supérieur et d'une décision du ministre, demander que le Conseil délibère une seconde fois s'il estime que la délibération ou la décision est contraire aux intérêts dont il a la charge. De son côté, le commissaire du gouvernement peut demander au Conseil supérieur une deuxième délibération toutes les fois qu'il le juge nécessaire.

« Faute, par le Conseil, de délibérer dans les délais qui lui seront fixés par le ministre pour les affaires dont

il aurait été saisi par lui, il sera statué par le ministre après mise en demeure.

« Faute, pour un réseau, de se conformer à une décision ministérielle prise dans les formes prévues au présent article, le ministre notifie à ce réseau une mise en demeure à la suite de laquelle il peut être procédé, aux frais du réseau et dans les conditions fixées par ladite mise en demeure, à l'exécution d'office des mesures prescrites. »

Comme le montre la lecture des articles 4 et 5, la compétence du Conseil supérieur est très vaste ; mais ce Conseil a un rôle simplement consultatif. En cas de désaccord avec le ministre, celui-ci peut demander une seconde délibération. Si le désaccord persiste, le ministre a le droit de passer outre.

D'autre part, l'article 3 du projet de loi approubatif nous apprend que, « pour l'application des articles 3 et 17 de la Convention, le ministre est autorisé à déléguer au Conseil supérieur le pouvoir de décision qui lui appartient dans les cas limitativement désignés par décrets rendus sur sa proposition ». Le Conseil supérieur deviendrait donc exceptionnellement un organe de décision.

Voilà les textes. A quels résultats pratiques aboutiront-ils ? Certains parlementaires ont exprimé à la tribune la crainte que le rôle du Conseil supérieur ne soit tout à fait effacé. M. Le Trocquer a répondu : « Quel serait le ministre, qui, étant tenu comme il l'est dans la Convention, de consulter le Conseil supérieur, à ne pas passer outre à un avis du Conseil supérieur sans une seconde délibération, quel est, dis-je, le ministre qui entendrait opposer une politique personnelle à la politique du Conseil supérieur ? Je n'hésite pas à le dire : c'est bien le Conseil supérieur qui est l'âme de la nouvelle organisation. »

En réalité, ce sont les hommes, et non les textes, qui feront la valeur de cette institution.

Si ses membres sont indifférents et s'ils ont en face d'eux un ministre autoritaire, le Conseil supérieur sera bientôt oublié. Si, au contraire, il est composé d'hommes actifs ayant le sentiment de leur devoir et si le ministre hésite à prendre des responsabilités trop lourdes, il pourra jouer un rôle de premier plan et diriger effectivement la politique nationale des chemins de fer.

II

Tandis que le Conseil supérieur est un organe de délibération, le Comité de direction est, au contraire, un organe d'exécution.

Sa composition est définie par l'article 6 de la Convention :

« Le Comité de direction est composé, pour chacune des cinq compagnies visées à l'article premier, de deux administrateurs désignés par le Conseil d'administration de la compagnie et du directeur ; et, pour l'Administration des chemins de fer de l'Etat, du directeur, du président et du vice-président du Conseil de ce réseau.

« Il choisit lui-même parmi ses membres son président et son vice-président. Les membres du Comité de direction peuvent se faire suppléer en cas d'empêchement. Le directeur des chemins de fer au ministère des travaux publics, ou son suppléant, siège au Comité de direction comme commissaire du gouvernement. »

Cette composition du Comité de direction a soulevé d'assez vives critiques de la part de la Commission du travail. Son rapporteur, M. Chabrun, s'est exprimé ainsi (1) :

« Si votre Comité de direction est un comité de directeurs, je dis : Laissez les directeurs travailler seuls.

(1) Séance du 9 décembre (*Journal officiel*, 10 décembre 1920).

Mais votre Comité de direction n'est pas un comité de directeurs : il comprend des directeurs et des administrateurs ; c'est une sorte de conseil d'administration syndical. Eh bien, je ne vois pas pourquoi, dans un conseil d'administration syndical, le travail ne viendrait pas donner son avis. Ou retirez les administrateurs du Comité de direction ou acceptez-y des représentants du personnel. »

Il semble bien que M. Chabrun ne se soit pas ici véritablement rendu compte de la réalité des choses. Les administrateurs d'une société sont des représentants du capital, c'est vrai ; mais ils ne sont pas uniquement des représentants de ce capital. Ils prennent leur part de la gestion de l'entreprise et ils sont responsables non seulement envers leurs mandants, mais encore envers les tiers (article 44 de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés). Il ne saurait évidemment en être de même des représentants du personnel. En somme, les fonctions des administrateurs se confondent à peu près avec celles des directeurs : ceux-ci, dans nos grandes compagnies de chemins de fer, sont choisis parmi les ingénieurs des services techniques, tandis que ceux-là le sont parmi les financiers ou les hommes politiques ; mais cette différence de recrutement ne doit pas nous tromper. La tâche des uns et des autres, quelle que soit leur origine, est de même nature. Ils sont tous des spécialistes de l'administration générale, des « hommes généraux », comme disaient les Saint-Simoniens dans leur langue expressive bien oubliée aujourd'hui. Ils sont également qualifiés pour prendre place au Comité de direction.

L'article 7 de la Convention nous renseigne sur l'étendue de la compétence de ce comité :

« Le Comité de direction délibère sur toutes les questions qui intéressent l'ensemble des réseaux, et notamment sur :

« a) Les mesures à prendre en vue d'assurer la coordination technique entre les réseaux ainsi qu'une liaison étroite et constante de leurs services ;

« b) Les tarifs, les règlements techniques d'exploitation et de signalisation, les types de matériels fixe et roulant, les règles de répartition du trafic et de partage des recettes, les conditions générales d'échange du matériel roulant ;

« c) Les modifications à apporter au statut ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération du personnel et aux institutions des retraites ;

« d) Les règles générales de délivrance des facilités de circulation ;

« e) Les conditions générales d'exploitation des chemins de fer des deux Ceintures. »

Ce programme d'action est, comme on le voit, extrêmement large. Pour aller plus loin, il eût été nécessaire d'aboutir à une fusion complète des réseaux par la constitution d'une société unique, selon le plan de M. Loucheur, ou d'un office national, conforme aux désirs de M. Blum.

Cette unification était-elle désirable ? Il ne le semble pas. Supposons que le trust de M. Loucheur ne soulève aucune crainte politique, que l'office étatiste et syndicaliste de M. Blum soit capable d'une gestion habile ; il n'en reste pas moins acquis qu'une certaine décentralisation est nécessaire dans l'un et l'autre cas. Sous peine de les congestionner et de les paralyser, on ne peut réunir tous les services dans un même centre. Pourquoi alors substituer des cadres nouveaux à ceux qui existent depuis soixante ans ? On a critiqué la composition géographique des réseaux, et peut-être certaines de ces critiques sont-elles justifiées ; mais il ne faut pas oublier un fait important : cette division correspond à une réalité vivante. Elle est acceptée par tous. Elle est une source d'émulation pour

le personnel. M. l'abbé Lemire a très justement rappelé à ce propos qu'on lui devait cette haute conscience du devoir qui permit aux agents du Nord d'accomplir pendant la guerre, en dépit des dangers, une tâche écrasante et, plus tard, de résister aux menées révolutionnaires. Elle est acceptée par le public. On dit aujourd'hui couramment : « J'habite sur l'Est » ou « J'habite sur le P.-L.-M. », comme on disait autrefois : « J'habite dans le Barrois ou dans le Velay. »

Ainsi, en dehors de toute considération relative aux intérêts financiers des compagnies, il était naturel de maintenir les réseaux actuels ; mais d'un autre côté il était indispensable de mieux coordonner leur action. C'était là la grande leçon de la guerre. La création du Comité de direction, émanation directe des réseaux, semble répondre assez heureusement à cette double nécessité.

Il reste à déterminer les rapports du Comité de direction avec le Conseil supérieur d'une part, avec les réseaux d'autre part.

L'article 7, qui définit les attributions du Comité, ressemble singulièrement à l'article 4, qui énumère celles du Conseil ; cependant les deux assemblées ont un rôle parfaitement distinct : l'une est chargée de tracer dans ses grandes lignes la politique des chemins de fer, l'autre est chargée de réaliser dans la pratique les principes de cette politique ; l'une propose, l'autre exécute.

Le commissaire du Gouvernement assure la liaison entre les deux. L'article 8 nous apprend que l'ordre du jour des séances du comité doit lui être adressé en temps utile et qu'il peut toujours demander une seconde délibération.

D'un autre côté, les délibérations, qui sont prises à la majorité des voix (chaque réseau ne disposant que d'une voix), engagent tous les réseaux. Si un réseau se croit lésé par les conséquences financières résultant pour lui des

décisions du comité, « il pourra demander, dit l'article 8. *in fine*, une indemnité qui sera à la charge des autres réseaux intéressés. Cette indemnité sera fixée, et s'il y a lieu répartie, par voie d'arbitrage. »

On est ainsi certain qu'une décision prise par la majorité du Comité sera exécutée également à Dunkerque et à Nice, à Nancy ou à Pau. Tant pis si cette décision lèse l'esprit particulariste, les susceptibilités d'un réseau ; il s'engage par avance à s'incliner devant l'intérêt général. Mais si ses intérêts pécuniaires sont en cause ; si, par exemple, on lui enlève du matériel pour l'attribuer à un autre réseau, il pourra, conformément aux principes du droit commun, obtenir une juste indemnité. Cette indemnité ne sera plus, comme elle le serait aujourd'hui, à la charge de l'Etat, mais bien à celle des réseaux qui ont profité de la décision du Comité.

III

Conseil supérieur, Comité de direction et réseaux sont également soumis à l'autorité du ministre, dont les pouvoirs sont largement accrus par la nouvelle Convention.

Il nous suffira de rappeler que toutes les délibérations du Conseil supérieur sont soumises à l'approbation du ministre et que ce dernier conserve le droit de faire opposition dans le délai d'un mois aux décisions du Conseil, même s'il lui a délégué ses pouvoirs (art. 5, alin. 2).

En cas de divergence d'opinion entre le Conseil et le ministre, celui-ci peut imposer une seconde délibération (art. 5, alin. 3) ; si le différend persiste, il peut passer outre. Si le Conseil essaye de lui opposer la force d'inertie, le ministre le met en demeure de statuer. En cas de refus, il décide seul (art. 5, alin. 5).

Le ministre n'est pas moins armé pour vaincre une résistance éventuelle des réseaux, car si ces derniers refu-

sent d'exécuter ses décisions, il lui suffit de leur adresser une mise en demeure et de procéder ensuite, à leurs frais, à l'exécution d'office des mesures prescrites (art. 5, alin. 6)

En matière de tarification, les pouvoirs du ministre sont également accrus non seulement vis-à-vis des réseaux, mais même vis-à-vis du Parlement (art. 4 du projet de loi approubatif, art. 9 de la Convention). Nous examinerons ce point dans le chapitre suivant.

Enfin, le ministre a le droit, d'après l'article 23, de modifier la Convention elle-même en y faisant entrer, quand il le jugera utile, le réseau d'Alsace-Lorraine et en introduisant, par voie de conséquence, des membres nouveaux dans le Conseil supérieur et le Comité de direction.

On a fait ainsi un grand pas vers la centralisation et, il faut bien le reconnaître, vers l'étatisme. Pourtant, le régime nouveau conserve de l'organisation ancienne ce qui devait en être sauvé. Les réseaux ont accepté d'être placés plus directement sous l'autorité du ministre ; ils ont accepté de s'appuyer réciproquement, de se solidariser pour faire face à la mauvaise fortune. Mais ils conservent leur autonomie intérieure, et c'est là un grand point.

Il faut souhaiter qu'ils retrouvent demain en force ce qu'ils perdent aujourd'hui en indépendance.

CHAPITRE VIII

Le projet du Gouvernement. Le régime financier.

Avant d'exposer dans ses détails la nouvelle constitution financière de nos chemins de fer, il est utile de mettre en valeur l'idée qui l'inspira : on a voulu essentiellement en faire payer les frais par l'usager.

On peut concevoir deux types extrêmes de sociétés : l'Etat demandant à chaque citoyen de lui céder l'usage de toutes ses forces et de toutes ses facultés et se chargeant, par contre, de subvenir à tous ses besoins : c'est la ruche de l'abeille, l'Icarie de Cabet ou la Russie de Lénine. A l'inverse, l'Etat peut disparaître et laisser à chacun le soin de satisfaire à tous ses besoins, soit par son propre travail, soit par échange avec ses voisins : c'est le système de la féodalité tel qu'il s'est établi chez nous après la chute du pouvoir central carolingien.

Nos sociétés civilisées sont plus différenciées. L'Etat laisse bien, en principe, l'individu pourvoir à ses besoins grâce à son revenu, mais en revanche il lui assure d'office la satisfaction d'un certain nombre de ces besoins et il prélève une part des revenus individuels pour se dédommager des frais qu'il fait ainsi.

A côté des « Services publics », qui, en raison de leur caractère de nécessité et d'universalité, sont uniquement alimentés par l'impôt, il en est d'autres qui présentent un grand intérêt général, mais qui sont néanmoins beaucoup

plus importants pour certaines catégories de citoyens que pour d'autres. L'Etat dit alors : Ces services seront payés par ceux à qui ils sont le plus utiles. Si cela ne suffit pas, comme il faut tout de même qu'ils continuent à exister, le budget comblera les déficits et chacun en prendra sa part en vertu du principe de solidarité nationale. C'est ainsi qu'un paysan auvergnat n'ayant jamais quitté son village sera amené à solder les déficits de l'Opéra si les abonnés n'y suffisent pas.

Les chemins de fer appartenaient à cette catégorie intermédiaire par le système de la garantie d'intérêt. Il n'en sera plus de même désormais.

« Croyez-vous, déclare M. Lorin (1), qu'aujourd'hui l'Etat puisse envisager sérieusement, sans imprudence folle, la perspective d'une exploitation déficitaire des chemins de fer ? Est-ce possible ? Je ne le crois pas. L'Etat est actuellement accaparé par des besognes formidables, comme la restauration des régions libérées, pour lesquelles il attend encore ce que nous devons exiger qu'il lui revienne... et par beaucoup d'autres tâches. Le Gouvernement ferait une mauvaise action et nous-mêmes commettrions un acte insigne d'imprévoyance si nous ne nous résignons pas à prévoir un système qui ne fasse pas appel à un supplément d'impôt. »

Ce système consistera à faire payer tous les frais des chemins de fer par les usagers et, en conséquence, à hausser les tarifs s'il y a déficit, de manière à rétablir l'équilibre des recettes et des dépenses.

Ceci dit, passons à l'examen des principales clauses financières de la Convention. Nous les grouperons en trois sections où nous étudierons successivement le fonds commun et la tarification, la prime, les dépenses nouvelles et les émissions.

(1) *Journal officiel*, 8 décembre 1920 (Séance du 7 décembre).

I

L'article 13, alinéa 1, clef de voûte de toute la réforme, est ainsi conçu :

« Il sera institué un fonds (1) commun destiné à réaliser la solidarité financière des grands réseaux, à pourvoir à l'équilibre de leurs recettes, dépenses et charges et à leur faire, le cas échéant, en cours d'exercice, les avances nécessaires au fonctionnement de leur trésorerie »

De ce texte, deux principes se dégagent nettement : le principe de la solidarité financière et le principe de l'équilibre des recettes et des dépenses.

Chacun de ces principes a une conséquence très avantageuse pour l'Etat, et, par contre, une conséquence très défavorable pour les compagnies.

Réaliser la solidarité financière des réseaux, c'est délester le budget des charges considérables que lui imposait le réseau de l'Etat, toujours déficitaire dans le passé et destiné à le rester vraisemblablement longtemps encore. C'est, par contre, adjoindre aux compagnies un associé misérable et maladroit, un poids mort qui alourdira toujours leur situation.

Décider l'équilibre des recettes et des dépenses c'est débarrasser l'Etat de la garantie d'intérêt, mais c'est, d'autre part, détruire une des plus chères espérances des compagnies. Celles-ci comptaient bien, en effet, toucher, dans les dernières années des concessions, quand toutes les obligations seraient amorties, de gros dividendes qui leur permettraient de rembourser les actions de numéraire, d'émettre des actions de jouissance ou de se constituer un nouveau domaine privé, un nouveau champ d'action. Cet espoir leur est désormais interdit.

(1) Ce fonds commun fera l'objet d'un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor public (art. 13, al. 2).

Nous pouvons concrètement nous représenter les choses de la manière suivante. Il existait jusqu'à présent six réservoirs. Chacun était alimenté par une source différente et chargé de pourvoir à des besoins spéciaux. Deux de ces réservoirs, ceux du Nord et du P.-L.-M., étaient largement emplis ; un autre, celui de l'Est, l'était encore assez ; les deux suivants, ceux du P.-O. et du Midi, ne recevant que l'apport de sources plus intermittentes, ne suffisaient pas complètement aux besoins ; enfin, un dernier, celui de l'Etat, fissuré de toutes parts, menaçait toujours de s'assécher complètement. Une canalisation de secours mettait les réservoirs déficitaires en communication avec le budget qui fournissait les différences.

On aurait pu réunir tous ces réservoirs en un seul ; c'est ce que proposait M. Loucheur. Ce n'est pas le système adopté par la Convention de 1920.

Les six réservoirs sont maintenus ; ils continuent à être alimentés par des sources différentes et à pourvoir à des besoins différents ; mais dès que chacun d'eux est rempli jusqu'à un certain niveau, il doit déverser tout son excédent dans un réservoir central et le réservoir central, à son tour, déversera son contenu dans les réservoirs insuffisamment emplis.

C'est, dira-t-on, le système des vases communicants. Pas du tout, car il n'y a pas un niveau unique pour l'ensemble des réservoirs qui doivent rester pleins jusqu'à une hauteur fixée spécialement par chacun d'eux. Comment cette limite sera-t-elle déterminée ? C'est ce que nous apprend l'article 15.

A la fin de chaque année, les réseaux établiront leur compte d'exploitation.

D'un côté, ils porteront leurs recettes brutes, de l'autre, ils inscriront :

- 1° Les dépenses d'exploitation ;
- 2° Le montant des charges effectives du capital social

et des emprunts, c'est-à-dire l'intérêt statutaire des actions et l'intérêt des obligations ;

3° Les insuffisances des participations financières et des exploitations annexes ;

4° Une somme équivalente au revenu réservé ou garanti des actions (1) ;

5° La prime attribuée aux réseaux qui ont obtenu de bons résultats dans des conditions que nous examinerons plus tard.

Ceci fait, ils verseront l'excédent, s'il y en a un, au fonds commun, sinon, ils prélèveront sur ce même fonds, ce qui est nécessaire pour balancer leurs propres comptes.

Il y a, dans cet article 15, un paragraphe qui attriste particulièrement certains esprits chagrins. C'est celui qui autorise tous les réseaux à prélever, parmi leurs dépenses obligatoires le revenu réservé ou garanti des actionnaires. On rétablit ainsi la garantie d'intérêt pour le Nord et le P.-L.-M. qui n'en jouissaient plus depuis 1914. C'est en apparence une concession faite par l'Etat aux Compagnies, dont le sort, admettons-le pendant un instant, ne mérite aucune pitié ; mais nous allons montrer qu'il ne pouvait en être autrement.

Supposons que l'on ait refusé de garantir les dividendes du Nord et du P.-L.-M., il eût été pourtant impossible de songer à exclure du consortium ces deux Compagnies, car c'est justement sur elles que l'on compte pour verser des excédents au fonds commun.

Il eût été tout aussi impossible de faire accepter au Nord et au P.-L.-M. l'association avec les réseaux à revenu garanti car on serait arrivé alors au résultat suivant :

Les deux Compagnies réalisant des bénéfices n'au-

(1) 9.052.000 pour l'Est ; 6.250.000 pour le Midi ; 24.600.000 pour le P.-O. ; 20.000.000 pour le Nord ; 28.000.000 pour le P.-L.-M. ; 8 millions 300.000 pour l'Etat, cette dernière somme ayant été calculée de manière à ajuster la situation de l'Etat à celle des compagnies.

raient pu donner aucun dividende à leurs actionnaires tandis que les Compagnies déficitaires en auraient attribué un aux leurs, grâce aux excédents versés aux fonds commun par le Nord et le P.-L.-M.

Nous nous bornons à énoncer ce paradoxe qui a été démontré mathématiquement par M. Maunoury.

Le fonds commun est donc ainsi alimenté par les excédents des réseaux et réalise l'équilibre des recettes et des dépenses, mais cet équilibre est nécessairement instable. Obtenu pendant une année, il sera probablement détruit l'année suivante. Une crise commerciale, une mauvaise récolte peuvent diminuer le trafic ; des augmentations du prix du charbon ou des salaires du personnel peuvent augmenter les dépenses. Si, par exemple, nous établissons des prévisions pour 1921, en nous fondant sur les résultats de 1920, nous devrions avoir l'an prochain un déficit de 1.700 millions et, par conséquent, si les recettes doivent automatiquement équilibrer les dépenses, nous devrions dès le 1^{er} janvier, augmenter les tarifs de 28 %. C'est bien, en effet, ce que décidait l'article 17, al. 1 de la Convention du 17 septembre.

« Dans les trois mois qui suivront la mise en vigueur du nouveau régime, les tarifs seront, s'il y a lieu, révisés par décision ministérielle, même au delà des maxima prévus par les Cahiers des Charges, dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre des recettes d'une part, des dépenses et des charges d'autre part, en prenant pour base les résultats de la dernière année précédant le nouveau régime ».

Les Commissions des Travaux Publics et des Finances se sont émues des conséquences un peu brutales de cette application mathématique du principe de l'équilibre. Elles ont pensé que le déficit pourrait bien être inférieur aux chiffres que nous venons de donner d'une part, parce que le trafic augmentera vraisemblablement, d'autre

part, parce que les prix du charbon commençaient à baisser et que les réseaux paraissaient décidés à se débarrasser de certains services coûteux où le personnel se préoccupe beaucoup plus d'élaborer un nouveau système de philosophie sociale que d'exécuter la tâche terre à terre qui lui est confiée.

Si, par exemple, le charbon baissait de 100 fr. par tonne, il en résulterait une économie de 1.200 millions pour l'ensemble des réseaux. Avec les tarifs actuels, il n'est pas impossible que l'équilibre se réalise dès l'année prochaine.

Naturellement, ce sont là des prévisions optimistes qui peuvent être démenties par les faits. On a pensé pourtant qu'elles étaient assez raisonnables pour permettre de ne pas écraser l'usager dès l'entrée en vigueur de la Convention et l'on a remplacé le 30 novembre le texte du 17 septembre par le suivant :

« Dans les trois mois qui suivront la mise en vigueur du nouveau régime, les tarifs pourront être, s'il y a lieu, révisés par décision ministérielle, même au delà des maxima prévus par les Cahiers des Charges, dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre des recettes d'une part, des dépenses (non compris les parts de prime) et des charges d'autre part ».

De cette façon le pouvoir du Ministre est accru et l'augmentation des tarifs pourra être retardée (1). Comme il faut bien cependant amorcer le fonds commun, on aura cette fois encore recours à un prêt de l'Etat. On demandera une avance du Trésor, à moins, comme l'a dit M. Dutreil (2) « que le Ministre des Finances ne pré-

(1) Ces revisions des tarifs ne modifieront pas les taux des impôts sur les transports. L'article 8 du projet de loi dit en effet : « Les impôts établis sur les chemins de fer d'intérêt général par la loi du 29 juin 1918 s'appliqueront aux prix des transports résultant des tarifs homologués sans porter sur les majorations temporaires autorisées en vertu des lois et décret en vigueur ou à intervenir. »

(2) Séance du 7 décembre 1920 (*Journal officiel* du 8 déc. 1920).

fère prier les Compagnies de faire elles-mêmes l'avance au moyen d'ailleurs d'emprunts dont lui, Ministre des Finances, payera les charges ». Une sorte de volant est donc ainsi constitué, sous la forme d'un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor qui amortira les oscillations les plus violentes ; mais ce ne peut être évidemment qu'un expédient provisoire.

Il faut espérer qu'assez rapidement les réseaux donneront au fonds commun plus qu'ils ne recevront. On devra d'abord, dans ce cas, rembourser les avances consenties par le Trésor. Il sera sage ensuite de songer à constituer une réserve.

« Il importe, à écrit M. Colson (1), de permettre aux Compagnies de gérer leurs affaires comme le font toutes les entreprises prudentes en constituant dans les bonnes années des réserves au moyen desquelles elles effectueront, quand les affaires se ralentiront, les dépenses nécessaires pour être en mesure de faire face à la prochaine reprise d'activité ».

C'est à cette préoccupation que répond l'article 18 de la Convention.

« Lorsque les encaissements du fonds commun, après remboursement des avances à lui faites par le Trésor Public, excéderont ses versements, l'excédent servira à constituer une réserve dont le maximum sera fixé par le Ministre des Travaux Publics après avis du Ministre des Finances. Lorsqu'au 31 décembre d'une année l'excédent des encaissements du fonds commun dépassera le maximum de la réserve, le surplus appartiendra à l'Etat ». Les Compagnies ne constituent donc plus leurs propres réserves.

Le fonds commun qui est, en même temps, leur providence commune, y pourvoira. Nous ne croyons pas que

(1) Cité par M. Maunoury, page 243.

cet article soit fort heureux ; car, lorsqu'il s'agit de se livrer à des études aussi spéciales, nous pensons que les Compagnies peuvent faire beaucoup mieux que le Ministre, instable et obligé de partager son temps entre mille questions diverses, ou que ses bureaux irresponsables.

Le deuxième alinéa de l'article 18 peut rappeler aux Compagnies la phrase inscrite au seuil de l'Enfer de Dante. En tout état de cause, elles devront désormais renoncer à toute espérance de toucher une part des excédents ; mais l'Etat ne veut pas s'enrichir au dépens du malheureux usager. Si le fonds commun est trop abondamment pourvu, les tarifs seront abaissés.

L'alinéa 3 de l'article 18 (texte du 17 septembre) était ainsi conçu :

« Lorsque pendant trois années consécutives, le fonds commun aura versé des excédents au Trésor public, le Ministre pourra, après avis du Conseil Supérieur, abaisser tout ou partie des tarifs, de manière à équilibrer le mieux possible les recettes et les charges du fonds commun ».

Ce texte n'a pas trouvé grâce devant la Commission des Finances : « Ainsi donc, dit M. Dutreil, pendant deux ans de suite, s'étant complètement libéré vis-à-vis de l'Etat, ayant constitué sa caisse de réserve, le fonds commun aurait fait des versements au Trésor, puis une année de crise surviendrait. Parce que le maximum au delà duquel le versement à l'Etat a lieu ne serait pas atteint, il faudrait recommencer la série des trois années, avec risque perpétuel de ne jamais atteindre le but. C'était inadmissible. Votre Commission des finances a exigé une modification et elle l'a obtenue complète. ». Les tarifs pourront être abaissés, d'après la Convention du 30 novembre, aussitôt que la caisse de réserve ayant été constituée, un seul versement aura été fait au Trésor.

Il nous faut maintenant présenter le revers de la

médaille. A côté des périodes heureuses peuvent survenir des périodes malheureuses. Nous venons de voir, à propos de la constitution des « volants », qu'au début le Trésor interviendrait encore, mais dans la suite, si le fonds commun est à sec, c'est l'usager seul qui en supportera les conséquences. L'article 17, al. 2, 3 et 4, s'exprime en effet ainsi :

« Ultérieurement, lorsque les versements du fonds commun dépasseront ses encaissements, le Conseil Supérieur des chemins de fer proposera au Ministre des Travaux Publics, de décider, dans les mêmes conditions, l'augmentation des tarifs pour :

1° Rétablir l'égalité entre les versements et les encaissements annuels du fonds commun ;

2° Combler le déficit antérieur de telle sorte qu'au bout d'une période maximum de deux années le fonds commun ait remboursé au Trésor Public toutes ses avances.

Les augmentations de tarifs proposées par le Conseil Supérieur seront applicables de plein droit si le Ministre des Travaux Publics, après avis du Ministre des Finances n'y fait pas opposition dans le délai d'un mois.

Les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle aux remaniements partiels de tarifs qui pourraient être jugés utiles et qui seraient proposés par les réseaux ou demandés par le Ministre dans les formes réglementaires ».

Ce dernier paragraphe s'éclaire si on le rapproche de l'article 9 de la Convention du 30 novembre, complété par un avenant du 17 décembre qui est ainsi conçu :

« A toute époque le Ministre pourra, après approbation du Conseil des Ministres, requérir l'abaissement des tarifs spéciaux dont le taux lui paraîtrait contraire à l'intérêt national. Avant d'user de ce droit le Ministre devra inviter le ou les réseaux intéressés à soumettre

à son homologation des propositions d'abaissement. Faute par eux de déférer à cette invitation, il provoquera l'avis du Conseil Supérieur... Le Ministre aura le droit avec l'assentiment du Conseil des Ministres de prescrire cet abaissement, même après avis contraire du Conseil Supérieur émis dans une seconde délibération ».

On a voulu par là sauver ces tarifs spéciaux qui, habilement combinés ont permis de favoriser et même de créer d'intéressants courants commerciaux ; mais ce pourrait bien être une brèche sérieuse faite dans le principe de l'équilibre automatique dont notre situation budgétaire nous impose le respect.

Ce qu'il faut bien voir, c'est que le Ministre des Travaux Publics, devient, selon le mot de M. Maunoury, le dictateur des tarifs. Actuellement, il a besoin de l'autorisation du Parlement, pour relever un tarif au delà du maximum déterminé par le Cahier des Charges ; de l'initiative des Compagnies, pour effectuer un abaissement quelconque. Désormais, il revisera les tarifs « même au delà des maxima prévus par les Cahiers des Charges » nous apprend l'article 17, al. 1 et, pour ne laisser aucun doute sur la portée de cet article, les auteurs de la Convention ont cru devoir le confirmer en reproduisant ses dispositions dans l'article 4 du projet de loi ; le Parlement n'a donc plus aucun rôle à jouer en nature de tarification. De même, le Ministre « pourra, nous dit l'article 18, al. 2, après avis du Conseil Supérieur, abaisser tout ou partie des tarifs ». Il devient donc pleinement indépendant vis-à-vis des Compagnies ; le Conseil Supérieur n'ayant, d'après le texte, qu'un rôle consultatif. Cette dictature n'est cependant pas inquiétante, car elle est tout de même limitée par le principe de l'équilibre automatique, et, en tout état de cause, il y a toujours un frein à l'arbitraire d'un Ministre, c'est la crainte de l'interpellation.

II

Le fonds commun, garantissant des dividendes stables, mais absorbant tous les bénéfices supplémentaires, réduit les Compagnies au rôle de fonctionnaires salariés de l'Etat.

On a pensé très justement que la libération de toute crainte de perte et la privation de toutes chances de gains diminueraient considérablement l'effort qu'elles seraient tentées de faire pour améliorer l'exploitation. C'est qu'en effet, dans les questions économiques, l'intérêt reste le principal moteur de l'activité humaine. Il y a, sans doute, des sentiments d'ordre purement moral qui poussent les individus ou les collectivités à développer et à perfectionner sans cesse leur action ; mais ils supposent, chez ceux qu'ils inspirent, des qualités trop peu communes, pour qu'on puisse, en règle générale, fonder sur eux des espérances absolues.

M. Claveille, dans son projet primitif, n'avait peut-être pas apporté à ce fait une attention suffisante. La question fut reprise et mise en lumière par différents publicistes et, en particulier, par l'un des spécialistes les plus écoutés en matière de chemins de fer, M. Colson.

On a fait alors le raisonnement suivant : Pour que les chemins de fer soient bien exploités, il faut que les réseaux d'une part, le personnel de l'autre, le veuillent. Pour qu'ils le veuillent, il faut leur promettre une récompense si les résultats obtenus sont satisfaisants.

Notons qu'il ne pouvait être question ici de les faire participer aux pertes ; en effet, les réseaux ne sont pas libres de déterminer les conditions de leur exploitation, et, notamment, de fixer les tarifs. Le principe de la solidarité nationale s'oppose à ce que le prix de transport de la tonne kilométrique soit sensiblement plus élevé sur le Midi, desservant des régions relativement pauvres et

montagneuses, que sur le Nord au trafic abondant et facile.

Si les Compagnies qui assument la direction de l'entreprise ne peuvent pas, en conséquence, être toujours rendues responsables des déficits d'exploitation, il faut bien en conclure qu'*a fortiori* le personnel, chargé seulement des fonctions exécutives, est encore moins responsable.

Ces considérations expliquent pourquoi on a été amené à adopter le système de prime que décrit l'article 14 de la Convention.

Il sera alloué à chaque réseau une prime tendant à l'intéresser ainsi que son personnel au développement du trafic et à l'économie dans les dépenses.

Cette prime sera calculée à raison de 0 fr. 80 par tonne de petite et grande vitesse taxée et chargée par le réseau ; 0 fr. 60 par tonné taxée et chargée par le public ou remise par un réseau voisin au delà du minimum indiqué dans le tableau ci-dessous (1), et à raison de 0 fr. 006 par unité de trafic (tonnes kilométriques P. V. et G. V. et voyageurs kilomètres) au delà du minimum indiqué au même tableau.

Comment ce tableau, qui indique le nombre minimum de tonnes et d'unités kilométriques que chaque réseau doit atteindre pour avoir droit à la prime a-t-il été établi? Dans la Convention du 17 mai, on avait pris pour base de calcul, la moyenne des résultats de 1913 et de 1919.

(1)	Tonnes à 0,80	Tonnes à 0,60	Unités kilomé- triques à 0,06
Est (années 1921 à 1927)....	3.250.000	16.850.000	6.150.000.000
Est (années 1931 et au delà)...	4.000.000	20.000.000	6.700.000.000
Nord (années 1921 à 1927)....	3.500.000	27.200.000	7.950.000.000
Nord (années 1931 et au delà)	4.300.000	34.300.000	9.200.000.000
Etat (1921 et au delà).....	7.000.000	15.500.000	7.900.000.000
Midi (1921 et au delà).....	2.200.000	10.800.000	2.925.000.000
P.-L.-M. (1921 et au delà)....	5.300.000	29.600.000	14.500.000.000
P.-O. (1921 et au delà).....	7.000.000	16.000.000	9.500.000.000
Cinture (1921 et au delà)...	100.000	12.200.000	370.000.000

La Commission des Finances a fait remarquer, qu'en raison de la crise des transports, qui avait sévi particulièrement en 1919, on arrivait de cette manière à un minimum trop bas. On remplaça donc les chiffres de 1919 par ceux de 1920, sauf pour le Nord et l'Est à qui on n'imposera le trafic de 1920 qu'à partir de 1931.

Il y a là une sorte de prime de renaissance spéciale, bien méritée d'ailleurs par ces deux réseaux qui furent particulièrement éprouvés par la guerre et qui surent accomplir un si remarquable effort de relèvement.

Ayant ainsi déterminé le principal de la prime, on tient compte ensuite du coefficient d'exploitation.

Dans le texte du 17 mai, on divisait tout simplement le principal de la prime par le coefficient d'exploitation réel.

Si nous désignons par P , la prime, p , le principal de la prime, C , le coefficient d'exploitation, D , les dépenses totales réelles, R , les recettes totales réelles, on avait donc : $P = p : c$ où, comme $c = D : R$, $P = p R : D$

Cela donnait, en supposant un coefficient d'exploitation égal à 50 : 100. $P = 2 p$, et en supposant un coefficient d'exploitation égal à 150 : 100. $P = p : 1,50$.

En posant, par exemple $p = 10.000.000$ fr., la prime eût été dans le premier cas de 20.000.000 fr. et dans le second cas de 6.666.666. fr.

La Commission des Travaux Publics protesta, disant : « Dans le premier cas, vous avez un réseau qui obtient un résultat merveilleux, dans le second cas, vous en avez un qui en obtient de détestables et vous les récompensez tous deux presque également. Il me faut une formule qui tienne mieux compte de l'effort accompli. »

On décida alors, dans le texte du 30 novembre, de partir d'un coefficient de 100 : 100 que l'on considère comme normal et l'on dit dans ce cas, vous toucherez le principal de la prime.

En reprenant notre notation algébrique, nous avons donc : $P=p$.

Si maintenant le coefficient baisse de 1 : 100, on augmentera la prime de 1 : 100, c'est-à-dire :

$$\text{Si } c=99 : 100 \quad P=p+1 \text{ } p : 100.$$

Si $c=98 : 100 \quad P=p+2 \text{ } p : 100$ et ainsi de suite jusqu'à ce que $c=90 : 100$.

Si ce coefficient est atteint, on décide d'augmenter la récompense et à chaque variation de 1 : 100 du coefficient, correspond alors une variation de 2 : 100 de la prime.

$$\text{Si } c=80 : 100 \quad P=p+10 \text{ } p : 100+20 \text{ } p : 100.$$

Si maintenant le coefficient descend au dessous de 75 : 100, à chaque baisse de 1 : 100 du coefficient correspondra une hausse de la prime de 3 : 100.

En reprenant les chiffres de l'exemple précédent, en supposant par conséquent $p=10.000.000$ fr. et $c=50 : 100$ on obtient :

$$P=10.000.000+10 : 100 \times 10.000.000+30 : 100 \times 10.000.000 \\ +75 : 100 \times 10.000.000$$

$$P=21.500.000 \text{ fr.}$$

La prime est donc alors plus forte qu'elle ne l'était avec le système primitif.

Par contre, si le coefficient d'exploitation dépasse l'unité, le châtimement est aussi rapide qu'efficace.

A chaque augmentation de 1 : 100 du coefficient, correspond une diminution de 4 : 100 de la prime ; celle-ci disparaît donc complètement dès que le coefficient atteint 125 : 100.

Tout cela est assez logique, bien qu'un peu compliqué, mais voilà qui l'est beaucoup moins. La Commission des finances n'a pas voulu qu'on prit comme coefficient d'exploitation le coefficient réel, parce que, a-t-elle dit, on eût, de cette manière, récompensé des réseaux pour des faits extérieurs à leur volonté.

Supposons qu'en effet, le coefficient d'un réseau soit de 100 : 100 c'est-à-dire qu'il dépense 100.000.000 fr. et en gagne également 100. Il se produit une baisse sur le charbon qui lui procure une économie annuelle de 10 millions, son coefficient passe donc à 90 : 100 et sa prime augmente en conséquence.

La Commission des Finances a demandé que l'on trouve une formule permettant d'éliminer l'influence de ces événements extérieurs et l'on est arrivé à la règle suivante. Nous citons le texte de M. Maunoury (1). « On rétablira l'équilibre des recettes et des dépenses de l'ensemble des réseaux ; c'est-à-dire que, par une opération fictive, on augmentera ou diminuera les recettes pour les égaler aux dépenses ou bien qu'on augmentera ou diminuera les dépenses pour les égaler aux recettes ; de façon que l'ensemble se balance ».

Pour éviter une injustice, on vient d'en commettre une autre. Par ce système, si un réseau réalise une amélioration des conditions de son exploitation, il bénéficie d'un supplément de prime, mais, si tous les réseaux réalisent en même temps la même amélioration, la récompense disparaît.

Singulière manière d'encourager leur coopération !

« Hélas, ce n'est pas tout, a déclaré le rapporteur, et ce qui suit devient terrifiant à exposer. La Commission des Finances a demandé que l'on trouve une formule qui punisse un réseau non pas parce qu'il a fait un déficit — quelquefois ce n'est pas de sa faute — mais lorsqu'il a laissé d'une année à l'autre augmenter son déficit.

Vous aviez un déficit de 50 millions l'an dernier, vous avez maintenant un déficit de 100 millions, c'est punissable, proportionnellement à ce déficit lui-même et proportionnellement à l'augmentation de ce déficit ».

(1) *Journal officiel*, 8 décembre 1920, page 3.511.

On décida alors de diminuer la prime obtenue par les calculs que nous venons d'énumérer, d'une quantité qui serait fonction à la fois de la moitié de la variation du déficit, et de ce déficit lui-même, et qui, d'autre part, afin de tenir compte des efforts faits par les réseaux pour augmenter le trafic, varierait en proportion inverse des recettes.

Soient d^1 et r^1 les dépenses et les recettes d'une année ;

Soient d^2 et r^2 les dépenses et les recettes de l'année suivante. La variation du déficit sera $(d^2 - r^2) - (d^1 - r^1)$. Le déficit sera $d^2 - r^2$, et notre formule s'écrivait tout naturellement :

$$\frac{(d_2 - r_2) - (d_1 - r_1)}{2} \times \frac{d_2 - r_2}{r_2}$$

On peut remplacer la différence $(d_2 - r_2) - (d_1 - r_1)$ par l'expression $(D - R)$ et considérer alors seulement les recettes et les dépenses R et D de la deuxième année. On obtint alors la formule :

$$\frac{\Delta (D - R)}{2} \times \frac{D - R}{R}$$

Il est d'ailleurs aisé de se rendre compte que la pénalité ainsi encourue par les réseaux qui augmentent leur déficit ne sera pas énorme, le dénominateur de notre fraction restant, en tout état de cause, bien plus grand que son numérateur.

La prime étant calculée, il reste à la répartir. Dans ce partage, le réseau prend un tiers et le personnel deux tiers. Cette inégalité est encore aggravée par les dispositions suivantes :

1° Nous savons que la part de prime revenant au réseau ne lui est attribuée que si son coefficient d'exploitation est inférieur ou égal à l'unité. Si ce coefficient est supérieur à l'unité, la part de prime décroît rapidement

jusqu'à s'annuler pour un coefficient de 125 : 100. C'est là une sanction énergique ; mais elle est réservée aux seuls réseaux et n'atteint en aucune manière le personnel. Même si l'exploitation est déficitaire, celui-ci continue à toucher sa part qui sera égale alors au principal de la prime.

C'est un fait particulièrement choquant. Avec un peu de mauvaise volonté, le personnel pourra ainsi arriver à supprimer toute espèce de prime pour les réseaux et à réduire ceux-ci à l'état de gérants désintéressés.

2° L'article 14 nous apprend encore que, si la part de prime revenant à un réseau dépasse le tiers des dividendes, la moitié de l'excédent sera versé au fonds commun. Si la part de prime revenant au réseau, après la réduction prévue ci-dessus, dépasse les deux tiers de ladite somme, les trois quarts du nouvel excédent seront versés au fonds commun. Au contraire le personnel n'abandonnera jamais rien, quel que soit le montant de la part de prime qui lui revient, et il le verra hausser de plus en plus à mesure que les conditions d'exploitations deviendront meilleures.

Les Compagnies avaient pourtant une garantie dans le texte du 17 mai. Elle résultait des deux derniers alinéas de l'article 14 que voici :

« Si à l'expiration de la période de six années consécutives au 1^{er} janvier 1921 le montant moyen de la part de prime acquise à une Compagnie est inférieur à 5 % de la somme fixée au paragraphe *d* de l'article 15 ci-après (1), la Compagnie pourra demander, en ce qui la concerne, la revision des minima inscrits au tableau ci-dessus. Les nouveaux minima devront être tels que la part de prime moyenne correspondant aux deux dernières années représente un pourcentage de la somme ci-dessus

(1) Cette somme représente le montant total des dividendes garantis.

visée au moins égal au plus faible des pourcentages moyens supérieurs à 5 % obtenus par les autres réseaux dans les deux années considérées.

« Au cas où le Ministre des Travaux Publics se refuserait à effectuer cette révision dans les conditions ci-dessus, la Compagnie aura le droit de requérir et d'obtenir son rachat au 1^{er} janvier 1928 ; le rachat aura lieu aux conditions de l'article 21 de la présente Convention, sans que l'annuité de rachat puisse être inférieure à la somme qu'elle aurait atteinte si le rachat avait été effectué le 1^{er} janvier 1914, augmentée des charges des emprunts contractés par la Compagnie depuis cette date ».

Ce texte, rédigé en langue administrative, peut se traduire en français de la manière suivante : « Les Compagnies disent à l'Etat : Fixez-moi un minimum raisonnable de manière à ce que je puisse gagner ma part de prime ; ou sinon, rachetez-moi ». Le commentaire en est facile. Du moment que les Compagnies ne devaient toucher que les dividendes garantis, elles aimaient autant les gagner en ne faisant rien qu'en travaillant.

C'était là incontestablement un avantage pour elles. La Commission des Finances s'en est émue et a réclamé la suppression de ces deux alinéas de l'article 14 qui ne figurent plus dans la Convention du 30 novembre. Nous ne commenterons pas plus longuement cet article qui soulève tant de difficultés, mais nous ne pouvons pas passer sous silence une question voisine qui, bien mieux que les formules algébriques se prête aux brillants développements oratoires.

Il s'agit de la répartition de la part de prime revenant au personnel.

Sera-t-elle attribuée à chaque agent individuellement ou bien à leur collectivité ?

Va-t-on creuser plus profondément ce sillon qui sépare le « mien » du « tien » et que les auteurs socia-

listes voudraient tant voir combler ? Ne va-t-on pas au contraire réunir ces primes en un seul bloc et donner ainsi au personnel une puissance accrue qui lui permettrait par exemple d'entrer dans les Conseils d'Administration. Le thème est riche et capable de s'adapter à de multiples variations. MM. Dutreil et Maunoury pensent que la prime distribuée à chacun est plus efficace et répète avec le poète :

Le bonheur que la main n'atteint pas n'est qu'un rêve

mais il faut se souvenir qu'il y a 450.000 agents et que, par conséquent, les parts individuelles seront assez minces. Croit-on qu'un agent gagnant 6.000 francs par an se donnera beaucoup de peine pour arriver à gagner, par exemple, 6.100 francs et sera très sensible à une satisfaction de cette nature ? Au contraire, cette même part de 100 fr. représente pour l'ensemble des réseaux 45 millions avec lesquels on peut créer des œuvres utiles : Caisses de retraite, orphelinats, sanatoria, centres de vacances, etc... ou acheter des actions de capital.

Il nous semble que la question ne soulève aucune difficulté et qu'elle est facile à résoudre en laissant à chacun le soin de disposer de sa part comme il l'entend. Pourquoi empêcher celui qui désire dépenser ses 100 fr. le jour où il les a touchés, de le faire ? Du moment qu'il choisit cette solution c'est qu'il l'estime préférable à d'autres. N'est-il pas le meilleur juge en la matière ? Pourquoi empêcher cet autre de se grouper avec des camarades partageant son opinion, pour fonder un orphelinat ou un camp de vacances, ou acquérir des actions de la Compagnie qui l'emploie.

Cette solution libérale nous paraissait la meilleure ; elle n'a cependant pas été adoptée. M. Le Troequer a,

en effet, déclaré le 14 décembre à la Tribune : « Je suis tout disposé à me rallier à tel système qui sera présenté ici, stipulant que les parts de prime du personnel, au lieu de lui être versées en espèces, soient affectées à des organismes, qui, à l'aide de ces parts de primes, achèteraient non plus des actions de travail ; c'est-à-dire des actions diminuées quant aux droits qu'elles confèrent au personnel, mais des actions ordinaires de capital ».

Ce fut l'occasion pour MM. Loucheur, Charlot, Molinié et d'autres parlementaires de reprendre la théorie des actions de travail dont nous avons déjà dit quelques mots. La Chambre, combinant diverses propositions émanant de MM. Charlot, de Ramel et Roques, accepta un système qui avait l'avantage de ne pas demander de nouvelles modifications à la Convention et par conséquent de nouvelles négociations avec les Compagnies (1). Un règlement d'administration public déterminera la répartition des parts de primes attribuées au personnel.

La moitié de cette part sera obligatoirement versée à une Société commerciale Coopérative du personnel dont les statuts devront être approuvés par le Ministre et qui sera administrée par des agents. Cette Société achètera par l'intermédiaire du Ministre des Finances des actions de capital du réseau et en restera propriétaire. Le même décret instituera d'autre part une caisse autonome également confiée au personnel qui pourra recevoir la deuxième moitié de la part de prime et qui établira un système d'épargne permettant aux agents, soit d'acquérir, individuellement cette fois, des actions de chaque réseau ou des valeurs mobilières de même ordre, soit d'opérer des versements à des fonds d'assurance et de prévoyance sociale.

(1) Cette disposition, naturellement étrangère à la convention, constitue l'article 2 du projet de loi portant approbation de la convention.

Enfin, on tentera l'expérience des actions de travail, sur le réseau de l'Etat, et, éventuellement, sur les réseaux des Compagnies qui y consentiraient.

Cette solution n'est certes pas mauvaise. Pour atténuer les conflits sociaux on ne peut qu'encourager l'accession de tous à la propriété. Les agents auront une plus grande confiance dans la valeur de leur effort; une plus grande ardeur au travail quand ils sauront qu'ils font partie à leur tour de cette classe des actionnaires, de ces « maîtres » qu'on leur avait appris à haïr, mais le système adopté est peut-être trop étatiste. Les Français ont une tendance naturelle à déprécier ce qui leur est imposé, et nous croyons qu'à ce point de vue, il eût été possible d'obtenir de meilleurs résultats en laissant jouer librement les initiatives privées.

Signalons pour terminer un dernier point : Il semble bien que chaque agent de réseau se verra attribuer une part de prime égale, qu'il s'agisse de l'ingénieur dirigeant un grand service et chargé de responsabilité, du mécanicien qui conduit de jour et de nuit des trains rapides et à qui des milliers de vies sont confiées, de l'homme d'équipe qui arrose les trottoirs d'un geste nonchalant et bouscule les voyageurs, de l'ouvrier d'atelier qui, pendant ses huit heures de travail, rédige des tracts révolutionnaires. Ce n'est évidemment pas une application du principe Saint Simonien : « A chacun selon ses œuvres ».

III

Il ne s'agit pas seulement d'exploiter les chemins de fer tels qu'ils existent actuellement. Les progrès économiques nécessitent des constructions nouvelles et des transformations matérielles. Comment l'Etat et les réseaux se répartiront-ils cette tâche d'adaptation ? Comment se

procureront-ils les fonds nécessaires et comment les amortiront-ils ? C'est ce que nous devons maintenant rechercher.

1° Lignes nouvelles : l'article 10 de la Convention du 30 novembre nous apprend que « les réseaux s'engagent à accepter, aux conditions de la présente Convention, les concessions qui pourront leur être faites, au delà des maxima déjà prévus par les Conventions antérieures, jusqu'à concurrence de :

500 km.	pour le réseau de l'Etat ;
180 km.	— de l'Est ;
150 km.	— du Midi ;
300 km.	— de l'Orléans ;
100 km.	— du Nord ;
500 km.	— du P.-L.-M. ;

à désigner par le Ministre des Travaux Publics, le réseau intéressé entendu ».

Ce texte peut surprendre au premier abord. Il semble en effet qu'il ne soit pas conforme à l'intérêt de l'Etat de tracer des bornes aux extensions possibles du réseau national ; il semble aussi que les Compagnies n'aient aucune objection à formuler à l'accroissement de leurs lignes puisque les dividendes se trouvent garantis par le fonctionnement du fonds commun.

Ce paragraphe de l'article 10 est pourtant facile à expliquer. Le Ministère des Travaux Publics a élaboré un programme sérieux et parfaitement étudié ; il a jugé que la construction de 1.800 kilomètres de lignes nouvelles suffirait largement aux besoins futurs du pays, il a voulu, évidemment, se garantir contre l'action du Parlement qui n'est que trop porté à réclamer la construction de lignes d'intérêt électoral.

Les Compagnies de leur côté, n'ont pas oublié que, dans le passé, l'extension du réseau s'était toujours traduite par une diminution du produit net moyen : les lignes récentes étant en général d'une exploitation peu lucrative. Or c'est justement le produit net moyen qui sert, nous le savons, de base au calcul de l'annuité de rachat (1). Les deux parties se trouvèrent donc d'accord pour limiter le risque à courir du fait de l'ouverture de lignes nouvelles. Si toutefois l'avenir prouvait que les prévisions actuelles sont insuffisantes, l'Etat serait toujours libre de créer une ligne, pourvu qu'il en fasse à lui seul les frais et n'en impose pas l'exploitation aux réseaux.

Ceci dit, continuons la lecture de l'article 10 :

« Sauf Conventions spéciales, les dépenses de construction de ces lignes nouvelles seront à la charge de l'Etat pour quatre cinquièmes et du réseau intéressé pour un cinquième. Dans le cas où le réseau accepterait d'effectuer la construction d'une ligne nouvelle, si le compte définitif des dépenses de cette ligne est supérieur au montant de l'évaluation du projet présenté par lui et approuvé par le Ministre, ce réseau imputera la moitié de l'excédent à son compte de premier établissement, sauf le cas de force majeure dûment constaté.

L'Etat pourra demander au réseau de lui faire l'avance des fonds nécessaires à la construction de la ligne. Dans ce cas, l'Etat remboursera au réseau les charges effectives des emprunts émis pour couvrir cette avance. L'annuité comprendra les intérêts, amortissements, frais de service, droits de timbres et tous autres droits à la charge du réseau dont les obligations sont ou seront frappées ».

(1) Réserve doit être faite ici de l'application de la loi Montgolfier pendant les quinze années qui suivent la mise en application. (Voir chapitre II, page 24.)

Ainsi, si l'établissement d'une ligne nouvelle coûte 20 millions, l'Etat fournira 16 millions et le réseau 4 millions qu'il empruntera. La charge de cet emprunt retombera sur le fonds commun, et par suite du mécanisme de ce fonds, sur l'usager. Nous croyons pouvoir indiquer que l'on envisage actuellement au Ministère des Travaux Publics la création d'un système analogue qui permettrait de faire payer à l'usager des routes, c'est-à-dire en particulier à l'automobiliste, les frais de réfection et de perfectionnement de notre réseau routier. Il semble donc qu'en ce moment, un mouvement se dessine en faveur du retour plus ou moins direct au péage naguère encore si critiqué.

D'autre part, on voit que l'article 10 tranche à l'avance les contestations qui pourraient se produire entre l'Etat et le réseau, dans le cas où ce dernier se chargeant lui-même de la construction, dépasserait les prévisions des devis. Chacune des deux parties supportera la moitié de la différence.

Nous remarquerons enfin que les réseaux se voient à nouveau attribuer le rôle de banquier de l'Etat. Ils empruntent à sa place et se feront rembourser les charges des emprunts. Bien que cette clause ne présente plus le même intérêt qu'en 1883, il convient de signaler qu'elle peut faciliter la bonne tenue de la rente, en diminuant le nombre et l'importance des émissions d'Etat. On peut rapprocher de l'attribution d'une ligne nouvelle à un réseau le transfert d'une ligne déjà existante d'un réseau à un autre. Une telle opération ne peut être effectuée, nous apprend également l'article 10, que sur l'avis favorable du Conseil Supérieur. Il est bien certain qu'en pareil cas, les réseaux intéressés auraient le droit d'exiger la modification du tableau servant de base au calcul de la prime.

2° Travaux complémentaires : On désigne par cette expression les travaux qui, effectués pendant l'exploitation, ont pour but de faire face au développement du trafic. Dans le régime des Conventions de 1883, ces travaux sont à la charge des Compagnies qui en ont seules l'initiative. Telle est du moins l'opinion du Conseil d'Etat (1). Le Ministre soutient au contraire qu'il a le droit d'imposer l'exécution de ceux de ces travaux qu'il juge nécessaires.

Cette question présente aujourd'hui un intérêt capital car la plupart des travaux qui devront être exécutés maintenant rentrent dans cette catégorie. Elle est résolue par les articles 11 et 12 de la Convention dont voici le texte :

« ART. 11. — Chaque réseau devra présenter, avant le 1^{er} novembre de chaque année le programme des travaux complémentaires à sa charge qu'il compte réaliser au cours de l'année suivante ; ce programme pourra être modifié en cours d'exercice. Le Conseil Supérieur examinera ce programme en vue d'apprécier s'il répond aux besoins du service et il adressera au Ministre son avis motivé.

Si le programme présenté par un réseau est jugé insuffisant, excessif ou prématuré, si l'accord ne s'établit pas entre ce réseau et le Conseil Supérieur, ce dernier remet au Ministre des propositions.

ART. 12. — Lorsque le Ministre aura à statuer, en vertu des pouvoirs à lui conférés par les lois et règlements pour parer à l'insuffisance des installations d'un réseau, de son personnel ou de son matériel, à raison des besoins constatés et des besoins à prévoir d'après la pro-

(1) Arrêts Cie du Nord, 1878 ; Cie P.-L.-M., 1882 ; Cie des Bati-gnolles, 1897, cité par MM. Dutreil et Maunoury, page 277.

gression du trafic, il provoquera l'avis du Conseil Supérieur, si celui-ci n'en a pas déjà délibéré, avant d'adresser la mise en demeure au réseau intéressé.

Comme on le voit, le pouvoir du Ministre se trouve considérablement accru par ces textes. Une fois de plus, les réseaux ont consenti à s'incliner devant sa haute autorité et à sacrifier leur indépendance à l'intérêt général.

3° Tous ces travaux entraîneront des dépenses considérables. A ces dépenses correspondront des emprunts. Ces emprunts doivent-ils être amortis par les Compagnies? Nous avons déjà signalé qu'en raison de la proximité de l'expiration des concessions, les charges, de ce fait, deviendraient écrasantes et bientôt insurmontables. Que se passera-t-il au moment où les concessions arriveront à leur terme? Il semble bien difficile de formuler des prévisions à ce sujet. Les événements des dernières années nous ont montré comment la vie sociale peut être rapidement transformée par des révolutions profondes, mais les ingénieurs et les juristes ne se préoccupent pas de ces contingences. Ils ont pensé qu'au moment où les Compagnies disparaîtraient, l'Etat deviendrait leur héritier et qu'il serait dès lors naturel de le charger d'assurer les amortissements des emprunts que celles-ci auraient contractés. Ils ont rédigé à cet effet un de ces textes touffus dont le sens est presque impénétrable aux profanes.

« ART. 16. — Les dépenses à la charge de l'Etat ou des réseaux pour la construction des lignes nouvelles ainsi que pour l'exécution des travaux complémentaires, l'augmentation et le renouvellement du matériel, etc., seront couvertes au moyen d'obligations nouvelles dont la période d'amortissement ne sera pas supérieure à 60 ans. Les obligations comporteront des tranches successives

comprenant chacune une période de 20 années. Pour chaque tranche la durée d'amortissement sera échelonnée entre 60 ans pour les obligations émises dans la première année et quarante ans pour les obligations émises dans la vingtième. »

Ceci veut dire que les obligations émises en 1921 devront être amorties en 60 ans de manière à ce que l'amortissement en soit terminé en 1981. Les obligations émises en 1922 en 59 ans, celles émises en 1923 en 58 ans et ainsi de suite de sorte que toutes les obligations émises entre 1920 et 1940 soient complètement amorties en 1981.

De même les obligations émises en 1941 devront être amorties en 60 ans de manière à ce que l'amortissement en soit terminé en 2001, celles émises en 1942 devront être amorties en 59 ans, etc... de sorte que toutes les obligations émises entre 1920 et 1940 soient complètement amorties en 2001 ; « rebus sic stantibus ! ».

Quittant ces hauteurs vertigineuses, l'article 16 est ensuite d'une lecture facile. Les paragraphes 2 et 3 sont ainsi conçus :

« Ces obligations seront émises par chacun des réseaux pour ses besoins propres, après approbation du Ministre des Travaux Publics, sur avis du Conseil Supérieur et du Ministre des Finances. Les titres seront d'un modèle uniforme pour tous les réseaux et porteront une mention spéciale indiquant le réseau qui en fera l'émission.

« Pendant la durée de la concession du réseau, les charges de ces obligations nouvelles seront assurées par les prélèvements prévus au paragraphe b de l'article 15 et, en cas d'insuffisance, par le fonds commun ; à l'expiration de la concession les dites charges seront supportées par l'Etat. »

Cet article 16, en dépit de sa formule un peu mysté-

rieuse, est parfaitement logique. Du moment que l'Etat reprend les réseaux il doit être saisi également de l'actif et du passif de la succession. D'ailleurs, en permettant aux Compagnies d'emprunter à des conditions acceptables, l'Etat rend service beaucoup moins à celles-ci qu'au public et qu'à lui-même car il assure ainsi le maintien des réseaux en bon état, l'entretien et le perfectionnement de leur outillage et l'élargissement de leurs moyens d'action.

CONCLUSIONS

I

Nous connaissons maintenant dans ses dispositions essentielles, la Charte nouvelle de nos chemins de fer. Nous avons signalé en passant celles de ses clauses qui nous paraissaient les plus critiquables ; nous avons insisté notamment d'une façon particulière sur les sacrifices imposés aux Compagnies ou consentis par elles, parce que nous savons que ces sacrifices seront niés fréquemment par les adversaires irréductibles de l'exploitation privée ; peut-être, pouvons-nous dire, comme Malthus, qu'ayant trouvé l'arc trop courbé dans un sens, nous l'avons à notre tour trop courbé dans l'autre.

La Convention engage l'Avenir ; elle est elle-même dominée par le Passé. On pouvait concevoir des systèmes plus simples, plus conformes à une doctrine déterminée, plus proches de la logique rationnelle ; mais la logique reste souvent étrangère à la vie sociale toujours variée et complexe dans sa réalité mouvante. Les chemins de fer auront bientôt un siècle d'existence ; ils ont pris de plus en plus le caractère d'un service public sans cesser toutefois d'être soumis aux nécessités de l'exploitation industrielle. Malgré toutes les difficultés passagères, l'Etat et les Compagnies ont été obligés de se rapprocher toujours davantage ;

leurs fortunes sont et restent indissolublement liées.

Voilà le fait capital qui, en dépit des inévitables divergences, rendait un accord amiable nécessaire. Les représentants des deux parties apportèrent dans les négociations un désir sincère d'entente et un souci constant de l'intérêt général.

Ont-ils réussi dans leur tâche? Il peut paraître présomptueux de vouloir résoudre dès aujourd'hui ce problème ; nous pouvons cependant essayer de le préciser. L'intérêt général est, en somme, la résultante des intérêts particuliers.

Quels sont les intérêts engagés dans la question des chemins de fer?

Tout d'abord, celui de l'usager. Sans doute, celui-ci devra payer les frais du nouveau régime ; mais c'était là une obligation inéluctable. Que ce fût sous forme d'impôt ou sous forme d'élévation de tarifs, le public eût toujours été amené un jour ou l'autre à solder les différences. Il éprouvera peut-être quelque défiance en constatant que le nouveau régime n'abaisse pas les prix de transports. Il reçoit pourtant des avantages appréciables ; d'une part, il peut espérer un meilleur service, grâce à la coordination des réseaux ; d'autre part, il pourra désormais mieux exprimer ses vœux et même faire sentir sa volonté grâce à son entrée dans le Conseil Supérieur.

L'Etat doit être satisfait de la Convention. Il faut lire à ce propos le délicieux apologue, petit chef-d'œuvre de bon sens et de mordante ironie, qui termine le rapport de MM. Dutreil et Maunoury. Ils représentent l'Etat comme un fils de famille, fort embarrassé par les difficultés qu'il rencontre dans l'exploitation d'un champ et discutant avec les fermiers qui louent le reste de sa propriété. Il écoute les

propositions des fermiers, ses voisins, puis les avis qu'on lui donne. Tour à tour, MM. Loucheur, Charlot Blum, « le passant qui n'a pas dit son nom et qu'on n'a pas revu », défilent devant lui et lui font part de leurs conseils.

« Le fils de famille, écrivent alors les rapporteurs de la Commission des Finances, réfléchit longuement avant de choisir entre les avis de tous ses amis. Puis, après avoir ressassé tous les brocards qui avaient bercé son adolescence, — ne brûle pas aujourd'hui ce qui demain doit t'appartenir — mieux vaut tenir que courir — ne lâche pas la proie pour l'ombre — les conseillers ne sont pas les payeurs — l'union fait la force, — il se décida à accepter les propositions de ses voisins ».

Le budget est à la fois débarrassé de la charge que représentait pour lui la garantie d'intérêt et de celle bien plus lourde résultant des perpétuels déficits du réseau de l'Etat. La Chambre regrette un peu de voir ses attributions diminuer en matière de tarification ; mais elle conserve naturellement le pouvoir de faire exécuter sa volonté par le ministre dont l'autorité est largement accrue.

Les Compagnies consentent d'importants sacrifices : elles renoncent à des espérances très chères ; mais ces espérances étaient d'une réalisation incertaine, quoique probable. Par contre, elles obtiennent la libération de toutes leurs dettes de guerre, qui, sans doute, s'imposait en équité, mais qui pouvait donner lieu néanmoins à d'interminables litiges. D'un autre côté, elles sont désormais assurées d'un dividende stable jusqu'à la fin de la concession ; avantage particulièrement précieux pour les petits porteurs de titres — clientèle innombrable des cheminots de l'épargne — qui préfèrent la sécurité du lendemain

aux chances aléatoires de gain. La prime pourra d'ailleurs, dans une certaine mesure, élever les dividendes et compenser un peu une diminution réelle que la dépréciation du franc ne cesse malheureusement d'accentuer.

Le Personnel, enfin, voit son influence grandir dans une large mesure. Par son entrée au Conseil Supérieur, il peut faire entendre son opinion sur les questions les plus générales ; et non plus seulement sur celles qui ne concernent que ses intérêts particuliers ; il acquiert ainsi une situation morale qu'il n'avait jamais eue jusqu'à présent, mais qu'il avait méritée par la conscience et le dévouement de sa classe moyenne et d'un nombre important d'agents subalternes : d'un autre côté, il recueillera la plus grande part de la prime et bénéficiera ainsi directement de toutes les améliorations qui pourront être apportées à l'exploitation. En restant un employé, recevant un traitement fixe ou un salaire, l'agent est à l'abri de toutes les mauvaises chances ; mais, grâce à la prime, il profite de toutes les chances favorables.

Des divers projets que nous avons étudiés, le projet du Gouvernement est incontestablement le plus satisfaisant.

La Chambre n'a pas eu à statuer sur la proposition de M. Loucheur qui fut retirée par son auteur. Elle repoussa, le 16 décembre 1920, la proposition socialiste par 435 voix contre 119 et adopta, le 18 décembre, le projet du Gouvernement par 383 voix contre 181, montrant ainsi qu'elle était respectueuse des engagements pris dans le passé et désireuse de réaliser les progrès compatibles avec les réalités du présent.

Le Sénat, n'ayant pas encore, le 30 décembre, ratifié la Convention, un article inséré dans la loi

concernant les douzièmes provisoires a prorogé jusqu'au 28 février 1921 le délai d'application de la loi du 14 février 1920. Le décret du 15 octobre 1919 a été également prorogé jusqu'au 30 juin 1921.

Bien qu'ayant été ainsi retardée, l'approbation définitive de la Convention par le Pouvoir législatif n'en paraît pas moins certaine.

II

Nous venons de voir qu'elle était l'œuvre accomplie ; il nous faut maintenant indiquer d'un mot celle qui reste à accomplir au point de vue administratif et au point de vue technique.

Il convient tout d'abord de se débarrasser du réseau de l'Etat. Avoir mis ses déficits à la charge du fonds commun, c'est une solution pour le ministre des Finances ; ce n'en est pas une pour le pays.

La Chambre a d'ailleurs nettement marqué sa volonté à cet égard en votant le 18 décembre la proposition suivante rédigée par M. Loucheur :

« ARTICLE UNIQUE. — La Chambre invite le Gouvernement :

« 1° A présenter au plus tôt un projet de loi relatif au remaniement du réseau de l'Etat et des réseaux voisins en vue d'assurer une exploitation plus rationnelle ;

2° Comme conséquence de l'adoption de l'amendement concernant les actions de travail ; à présenter, avant le 1^{er} novembre 1921, un nouveau projet d'organisation du réseau d'Etat et du réseau d'Alsace-Lorraine ».

On peut avoir au sujet de l'avenir du réseau d'Etat des opinions différentes : Il serait possible de partager ce réseau entre ses deux voisins : Nord et

P.-O., s'il y consentaient ; d'organiser un consortium sur le modèle de la Ceinture ; ou, encore, de créer une société nouvelle sur le type de la loi de 1917, comme le voudrait M. Loucheur. L'expérience est intéressante à tenter ; elle ne présente pas, en somme, de dangers bien considérables ; car, même au cas où elle ne donnerait pas des résultats conformes aux vœux de ses initiateurs, la situation ne pourrait guère devenir plus mauvaise qu'elle ne l'est actuellement.

Quant au réseau d'Alsace-Lorraine, le plus simple serait évidemment de le restituer à la Compagnie de l'Est. Cette Compagnie a toujours fait preuve de qualités remarquables. On s'accorde à louer son initiative, son énergie et sa méthode ; d'un autre côté, elle compte dans son sein de nombreux Alsaciens et Lorrains qui, en dépit d'une douloureuse séparation, étaient restés attachés par de multiples liens à la terre de leurs pères. Elle serait donc particulièrement qualifiée pour organiser une exploitation qui tiendrait compte des désirs légitimes de la population.

Les Compagnies, dont l'initiative se trouve désormais limitée en matière de chemins de fer, pourront se créer de nouveaux champs d'activité dans les industries connexes. Le système des participations, qu'elles réaliseraient bien entendu avec les fonds de leur domaine privé, leur donne à cet égard les plus larges facilités d'expansion.

L'industrie touristique, par exemple, est particulièrement digne d'attirer leur attention, car elle présente un grand intérêt national. Les visiteurs de nos montagnes et de nos plages, de nos villes enrichies par un long passé de gloire et d'art, n'apportent pas seulement leur or en France, beaucoup d'entre eux deviennent des amis fidèles de notre pays, des

apôtres de notre civilisation et de notre idéal. Il convient donc de leur procurer toutes les facilités matérielles possibles. La création d'hôtels, comme celui du Lioran par le P.-O., de Font-Romeu par le Midi, l'établissement des services automobiles de la Route des Alpes par le P.-L.-M., de la Route des Pyrénées par le Midi, prouvent que les Compagnies ont parfaitement compris l'importance de cette nouvelle question.

Au-delà des mers grandit une France nouvelle ; il s'agit de la mettre en valeur. Là encore, les puissants groupements financiers que sont les Compagnies de chemins de fer ont un rôle à jouer. Le P.-L.-M exploite déjà une partie du réseau algérien. Il vient d'obtenir, en participation avec le P.-O. et deux autres sociétés, la concession des chemins de fer marocains. Une vie plus intense va pénétrer dans cet empire resté jusqu'ici immobilisé dans ses rêves moyennageux. Nous savons qu'un consortium, formé par les Compagnies de chemins de fer, commencera prochainement l'exploitation des forêts de l'Afrique Occidentale. L'industrie des transports terrestres se relie ici étroitement à celle des transports maritimes. Pendant la guerre, certaines Compagnies, comme le P.-L.-M., sont devenues des armateurs. Il ne semble pas qu'elles aient intérêt à persévérer dans cette voie et à chercher à acquérir, comme l'a fait par exemple le Canadian Pacific, une flotte de premier rang. L'industrie maritime est particulièrement difficile et aléatoire et exige une grande spécialisation ; mais les Compagnies de chemins de fer peuvent conclure des accords avec les Compagnie de navigation et s'allier avec elles.

C'est également dans le sens d'une entente plus intime entre les Compagnies de chemins de fer et les

Sociétés de navigation fluviale qu'il faut chercher la solution du fâcheux conflit qui a séparé si longtemps la voie ferrée de la voie navigable.

III

A côté de ces problèmes d'ordre administratif et financier, vont se poser d'autres problèmes plus particulièrement techniques.

Toutes les localités de quelque importance sont aujourd'hui desservies par des chemins de fer et reliées à la Capitale ; mais les lignes transversales qui ont joué un si grand rôle pendant la guerre, sont encore insuffisantes. Il est, dit-on, plus facile d'aller de Lyon à Toulouse en passant par Paris qu'en prenant la ligne directe. Pourtant, le trafic entre les ports de l'Atlantique et l'Europe Centrale et Orientale peut s'accroître largement. On a beaucoup parlé de la ligne du 45° parallèle : Bordeaux-Odessa ; il s'agit là d'une œuvre internationale dont la réalisation dépend avant tout de l'activité de notre diplomatie ; mais il faut remarquer que le tronçon français lui-même n'est pas complètement établi.

Il n'existe pas de ligne capable d'assurer un gros rendement entre Bordeaux-Nantes et la région lyonnaise dont on peut dire comme de la Suisse, qu'elle est la plaque tournante de l'Europe.

C'est là, en effet, que se croisent les deux axes de notre pays, l'un de direction Est-Ouest, l'autre de direction Sud-Est-Nord-Ouest, fait capital qui domine toute notre histoire ; qui a fait de la vallée du Rhône d'abord, de celle de la Seine ensuite, les centres de la civilisation française.

Entre la Manche et la Méditerranée, entre Londres et Marseille, si justement définie la porte de

l'Orient, il faut multiplier les relations par terre et par eau. Pour ne parler ici que des chemins de fer, il suffit d'indiquer la nécessité de relier directement le Nord au P.-L.-M., en évitant les rebroussements et les détours des Ceintures -- de doubler la ligne Havre-Paris par la rive gauche de la Seine -- de percer enfin le tunnel sous la Manche : ce qui sera un de ces grands triomphes de l'homme sur la Nature, comme en rêvaient les Saint-Simoniens et que réalisa le plus illustre d'entre eux : de Lesseps.

Les difficultés sociales nées de la guerre, les destructions des mines du Nord et la baisse de notre change nous obligent d'autre part à résoudre dans le plus bref délai le problème des forces motrices.

Dans l'article 9 de sa proposition de loi, M. Loucheur prévoyait « l'électrification totale des chemins de fer français avec l'aménagement des chutes hydrauliques et des centrales thermiques nécessaires ». Sans discuter la question des centrales thermiques, qui est de la compétence des ingénieurs, il convient de n'accepter qu'avec une réserve la proposition de M. Loucheur. Les deux réseaux du Nord et de l'Est sont des réseaux de première importance stratégique. Les électrifier, ce serait les exposer à la paralysie au cas où l'ennemi détruirait ou occuperait les installations des centrales ; mais, en dehors de ces deux régions, il est certain que l'électrification s'impose. Elle économisera le charbon, ce qui est d'un intérêt capital à l'heure actuelle, rendra le trafic plus facile et enfin, puisqu'il ne faut jamais séparer les questions humaines des questions matérielles, adoucira le rude labeur de la plupart des agents de la traction.

Au début du xx^e siècle, quelques timides essais furent tentés entre le Fayet-Saint-Gervais et Chamonix par le P.-L.-M. ; Paris-Versailles par l'ancienne

Compagnie de l'Ouest, Paris-Brétigny par le P.-O. En 1914, le Midi seul avait envisagé un programme d'ensemble et les travaux d'électrification étaient en cours sur 318 kilomètres. A l'heure actuelle, on prévoit, pour le P.-O., l'électrification de 3.101 kilomètres, soit 40% du réseau ; toutes les lignes à forte pente du Massif Central étant comprises dans ce chiffre. La loi du 31 juillet 1920 a concédé à cette Compagnie l'aménagement de la Haute-Dordogne et des rivières voisines.

Le Midi transformera la traction de la totalité de ses lignes pyrénéennes ainsi que l'antenne Béziers-Neusargues qu'il projette vers le Nord ; il s'agit là de 2.965 kilomètres, soit 76 % du réseau.

Le P.-L.-M. portera ses efforts sur toutes ses lignes de montagnes, ainsi que sur les sections à gros rendement : Lyon-Genève, Lyon-Grenoble, Lyon-Vintimille.

Le réseau d'Alsace-Lorraine utilisera les forces du Rhin.

Dans l'Ouest de la France, la solution de la question paraît beaucoup plus lointaine. On commence pourtant à prévoir que l'aménagement du golfe du Morbihan et l'utilisation rationnelle de la houille bleue permettront d'électrifier une partie du réseau breton.

Comme on le voit, l'œuvre à accomplir sur les chemins de fer est considérable. Elle ne constitue cependant qu'une partie de la tâche qui s'impose aujourd'hui aux énergies françaises. Au lendemain de la guerre, qui a détruit notre maison, il faut la rebâtir, mais, au lendemain de notre victoire, nous voulons la rebâtir plus grande.

Il y a dans ce pays assez d'hommes laborieux et intelligents pour pouvoir réussir : encore faut-il par-

venir à cette unité, à cette entente générale entre classes qui, seules, rendent les efforts efficaces.

L'apaisement des haines et l'établissement d'une meilleure justice sociale, la guérison des âmes douloureusement blessées, voilà l'œuvre immatérielle qu'il s'agit de réaliser avant tout, car elle est la condition du succès de toutes les œuvres matérielles.

Vu : Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu : Le Président,
H. BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPEL

BIBLIOGRAPHIE

I

OUVRAGES GENERAUX

- Berthélemy (H.)**. — Traité Elémentaire de Droit Administratif (Paris, éd. 1913) ;
- Carpentier et Maury**. — Traité Pratique des Chemins de fer (Paris, 1894) ;
- Cauwes**. — Cours d'Economie Politique (Paris, 1893) ;
- Colson**. — Cours d'Economie Politique (Paris, 1907-1910) ;
- Colson**. — Abrégé de la Législation des Chemins de fer et Travaux (Paris, 1901) ;
- Colson**. — Les Chemins de fer et le Budget (Paris, 1896) ;
- Colson**. — Transports et Tarifs (Paris, 1898) ;
- De Foville**. — La Transformation des moyens de transport (Paris, 1880) ;
- Kaufman (R. von)**. — Die Eisenbahn-Politik Frankreichs (Stuttgart, 1896) (Traduction française Hamon) (Paris 1900) ;
- Leroy Beaulieu (P.)**. — L'Etat Moderne et ses Fonctions (Paris, 1911) ;
- Picard (A.)**. — Traité des Chemins de fer (Paris, 1887).

II

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES ET RAPPORTS DES RESEAUX

- 1° Rapports annuels faits au nom de la Commission du Budget chargée d'examiner les projets de loi portant fixation du Budget :
- a) Rapports sur les Conventions et Garanties d'intérêts (en particulier ceux de MM. **Sibille** (1900) ; **Plichon** (1901) ; **A. Thomas** (1912) ;
- b) Rapports sur les budgets annexes des Chemins de fer de l'Etat. (En particulier ceux de MM. **Astier**, sénateur (1913) et **A. Thomas**, député (1914) ;
- 2° Rapports sur les différents projets de loi, présentés par le Gouvernement au cours de la guerre (en particulier ceux de MM. **Dutreil** et **Imbart de la Tour** sur les relèvements de tarifs de 1920) ;
- 3° Projets, Propositions et Rapports sur la réforme de 1920 ; à savoir :
- A. Thomas**. — Proposition relative à la Nationalisation des Chemins de fer d'intérêt général. J. O., D. P., 1919-20. Annexe n° 6046 ;

- L. Blum.** — Proposition de loi. J. O., D. P. 1920. Annexe n° 1464 ;
- Chabrun.** — Avis présenté au nom de la Commission du Travail sur le projet de loi relatif au Nouveau Régime des Chemins de fer d'Intérêt Général, D. P. 1920, n° 1496 ;
- Dutreil et Maunoury.** — Avis présenté au nom de la Commission des Finances D. P. 1920, nos 1497-1498 ;
- Le Trocquer et François-Marsal.** — Projet de loi relatif au nouveau Régime des Chemins de fer d'Intérêt Général, D. P. 1920, n° 862 ;
- Lorin (H.).** — Rapport fait au nom de la Commission des Travaux Publics, D. P. 1920, n° 1456 ;
- Lorin (H.).** — Rapport supplémentaire. D. P. 1920, n° 1629 ;
- Loucheur (L.).** — Proposition de loi. D. P. 1920, n° 943 ;
- Maunoury et Dutreil.** — Avis supplémentaires présentés au nom de la Commission des Finances, D. P. 1920, n° 1752 ;
- 4° Rapports annuels des Conseils d'Administrations des Compagnies des Chemins de fer de l'Est, du Midi, du Nord, de Paris-Lyon et à la Méditerranée, de Paris-Orléans, du Conseil de Réseau de l'Etat ;
- 5° Débats Parlementaires (en particulier du 7 au 18 décembre 1920).

III

OUVRAGES SPECIAUX ET ARTICLES DE REVUES

- Aiguier.** — L'opinion Publique et le Nouveau Régime des Chemins de fer, Action Nationale, octobre-novembre 1920 ;
- Acworth.** — The American Railway Situation, Economic Journal, juin 1920 ;
- Allix.** — Syndicalisme et Nationalisation, R. Pol et Par., juillet 1920 ;
- Allix.** — L'intérêt des Cheminots et le futur régime des Chemins de fer, Opinion, novembre 1920 ;
- Allix.** — Sur les Chemins de fer français, R. Pol et Par., novembre 1920 ;
- Bidegaray.** — L'exploitation d'aujourd'hui par les Compagnies et l'exploitation de demain par la Nationalisation des Chemins de fer, Paris 1919 ;
- Beaugey.** — Le Régime de nos Chemins de fer (1824-1875), Action Nationale, décembre 1910 ;
- Guyot (Yves).** — La Réforme des Chemins de fer, Journal des Economistes, juillet 1920 ;
- Lacroix (Général de).** — Les Chemins de fer pendant la guerre, Revue des Deux-Mondes, mars et avril 1919 ;
- Lebon (André).** — Le Régime des Chemins de fer. Discours. Economie Nouvelle, juillet 1920 ;
- Liesse (A.).** — Le Régime futur des Chemins de fer, R. Pol et Par., juillet 1920 ;
- Liesse (A.).** — Le futur Régime des Chemins de fer et le Crédit de l'Etat, Economiste Français, novembre 1920 ;

- Liesse (A.).** — Le nouveau régime des Chemins de fer d'Intérêt Général, *Economiste Français*, novembre 1920 ;
- Milhaud (E.).** — Les Fermiers Généraux du Rail, Paris 1920 ;
- Nouvion (G. de).** — Les Grandes Compagnies de Chemins de fer en 1919, *Journal des Economistes*, mai 1920 ;
- Oualid (W.).** — Les Compagnies de Chemins de fer et l'Etat, *Europe Nouvelle*, novembre 1920 ;
- Payen (Ed.).** — L'électrification des voies ferrées françaises, *Economiste Français*, novembre 1920 ;
- Peschaud (M.).** — L'état actuel des Chemins de fer français *Revue Pol. et Par.*, 1909 ;
- Peschaud (M.).** — Les Chemins de fer pendant la guerre 1914-1918 (Paris 1919) ;
- Peschaud (M.).** — La Crise des Transports, *R. Pol et Par.*, février 1920 ;
- Philippar (G.).** — La Baisse des valeurs des Chemins de fer (Bordeaux, 1912) ;
- Sibille (M.).** — Le Régime des Chemins de fer. Discours. *Economie Nouvelle*, juillet 1920 ;
- Théry (E.).** — Le Relèvement des Tarifs des Chemins de fer, *Economiste Européen*, 1920 ;
- Théry (E.).** — La Réorganisation des Chemins de fer, *Economiste Européen*, 1920 ;
- Théry (E.).** — La Question Financière dans le nouveau régime des Chemins de fer, *Economiste Européen*, 1920 ;
- Théry (R.).** — Le combustible et la force motrice en France, *Economiste Européen*, 1920 ;
- Thévenez (R.).** — La Législation et la jurisprudence des voies ferrées de 1914 à 1920, *Annales des Chemins de fer*, 1920.

IV

REVUES SPECIALES

Bulletin annoté des Chemins de fer ;
 Bulletin du Ministère des Travaux Publics ;
 Revue Générale des Chemins de fer et Tramways ;
 Statistique des Chemins de fer français.

V

CHRONIQUES DES JOURNAUX

Economist (The) Bankers Gazette Railways Monitor ;
Economiste Français ;
Economiste Européen ;
Journal des Economistes ;
Journal des Débats ;
Humanité ;
Statist ;
Temps ;
Tribune de la Voie ferrée, etc.

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

PRÉFACE —	1
L'évolution du régime Français (1823-1920)	
CHAPITRE I. — <i>Politique générale des Chemins de fer ; Etatisme et individualisme</i>	6
CHAPITRE II. — <i>Le Régime d'avant guerre des Chemins de fer français</i>	18
CHAPITRE III. — <i>Le régime des Chemins de fer pendant la guerre :</i>	38
Section 1 : L'organisation administrative.....	38
Section 2 : Les difficultés financières.....	48
Section 3 : L'œuvre accomplie.....	58
CHAPITRE IV. — <i>La Situation des Chemins de fer au len- demain de la guerre :</i>	65
Section 1 : La crise des transports.....	66
Section 2 : L'organisation administrative.....	74
Section 3 : Les difficultés financières.....	84

DEUXIEME PARTIE

Les Projets de Réorganisation (1919-1920)

CHAPITRE V. — <i>Les Projets de réorganisations à base de rachat :</i>	94
Section 1 : La proposition de M. A. Thomas..	96
Section 2 : La proposition de M. L. Blum....	105
Section 3 : La proposition de M. Loucheur....	110

CHAPITRE VI. — <i>Le projet du Gouvernement ; La liquidation du passé :</i>	122
Section 1 : La dette de guerre.....	123
Section 2 : Le régime du rachat.....	130
CHAPITRE VII. — <i>Le projet du Gouvernement ; Le régime administratif :</i>	137
Section 1 : Le Conseil supérieur.....	138
Section 2 : Le Comité de direction.....	147
Section 3 : Les Pouvoirs du Ministre.....	151
CHAPITRE VIII. — <i>Le projet du Gouvernement ; Le régime financier :</i>	153
Section 1 : Le fonds commun et la tarification.....	155
Section 2 : La prime.....	164
Section 3 : Les dépenses nouvelles et les émissions.....	174
CONCLUSION	182
